

00462

3

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



LA POLITICA ALIMENTARIA EN MEXICO  
1976 - 1996

*Tesis para obtener el grado de maestría en Ciencias Políticas*

Alumna: Hilda Irene Cota Guzmán

*Asesora: Dra. Michelle Chauvet*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



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.

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y ENSEÑANZA DE QUÍMICA  
CARRERAS DE QUÍMICA Y QUÍMICA INDUSTRIAL  
CARRERAS DE QUÍMICA Y QUÍMICA INDUSTRIAL

LA POLITICA ALIMENTARIA EN MÉXICO  
1976 – 1996

INDICE

	Pags
<b>PROLOGO</b>	1
<b>INTRODUCCION</b>	3
<b>CAPITULO I</b>	11
<b>MARCO CONCEPTUAL</b>	11
Orientaciones metodológicas de política comparada	11
Conceptualizaciones	12
Pobreza	13
Política social	19
Desarrollo social/bienestar social/desarrollo humano	22
Gasto social	24
Subsidios	25
Política gubernamental y políticas pública	27
Evaluación de programa de política social	30
<b>CAPITULO II</b>	33
<b>MARCO CONCEPTUAL DE POLITICA ALIMENTARIA</b>	33
El hambre	33
Seguridad alimentaria	35
Sistema alimentario	38
Cadena alimentaria	39
Industria alimentaria	40
Abasto	41
Comercialización	44
Los precios de los alimentos	46
Nutrición y desnutrición	47
Cultura alimentaria y patrón de consumo	49

<b>CAPITULO III</b>	56
<b>CONCEPCIONES GUBERNAMENTALES SOBRE EL DESARROLLO</b>	56
Contextos político-económico y sistema alimentario	56
La concepción gubernamental sobre el desarrollo	56
Marco alimentario mundial	61
Descripción de los sexenios	65
José López Portillo 1976-1982 aspectos económicos y política gubernamental	66
Sistema alimentario	71
Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988 aspectos económicos y política gubernamental	79
Sistema alimentario	84
Carlos Salinas de Gortari 1988-1994 aspectos económicos y política gubernamental	95
Sistema alimentario	105
Ernesto Zedillo Ponce de León. Aspectos económicos y política gubernamental	114
Sistema alimentario	124
Abasto en la Ciudad de México	128
<b>CAPITULO IV</b>	132
<b>LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES Y LA POLITICA ALIMENTARIA EN MEXICO</b>	132
Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo	133
Banco Mundial	133
Fondo Monetario Internacional	137
Banco Interamericano de Desarrollo	142
Sistema ONU: FAO, CMA, PMA, UNICEF, PNUD, CEPAL	144
FAO	145
Programa Mundial de Alimentos (PMA)	153
Consejo Mundial de la Alimentación	156
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD	159
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	162
Comisión Económica para América Latina (CEPAL)	167
Participación de México en Foros Internacionales relativos a política alimentaria	174
Conferencia Mundial de la Alimentación	174
Conferencia Mundial sobre Nutrición (CIN) diciembre 1992	176
Cumbre Mundial sobre Desarrollo-marzo 1995	177
Cumbre Mundial sobre Alimentación-noviembre 1996	178
Otros eventos	180
Cumbre Mundial a Favor de la Infancia	181
Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer -1995	181
Conferencia Hábitat II-1996	182
Día Mundial de la Alimentación	182
Normatividad Comercial Internacional sobre Productos Alimentarios	183
Ronda Uruguay	183
Tratado de Libre Comercio	185

<b>CAPITULO V</b>	187
<b>LOS GOBIERNOS EN MEXICO: COMPARACION ENTRE LAS ADMINISTRACIONES DE JOSE LOPEZ PORTILLO, MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, CARLOS SALINAS DE GORTARI Y ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, POLITICA SOCIAL Y ALIMENTARIA</b>	187
Política Social	187
Principales temas en política social	192
Instituciones ejecutoras de política social	201
Políticos en el ámbito de la política social	235
Principales temas en política alimentaria	267
Principales políticos en política alimentaria	282
<b>CAPITULO VI</b>	284
<b>ANALISIS Y CONCLUSIONES</b>	284
Los ejes discursivos	284
Los Organismos Internacionales	296
La política social en México entre 1976 y 1996	304
La política alimentaria	330
Los políticos decisores	367
¿Es necesaria la redefinición de funciones estatales para el desarrollo de la política alimentaria en México?	374
Diseño de programas en política alimentaria	381
Propuestas generales para criterios de política	381
Propuestas generales para criterios de políticas	386
<b>EPILOGO</b>	398
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	407
<b>HEMEROGRAFIA</b>	418
<b>TESIS</b>	422
<b>DOCUMENTOS DE TRABAJO</b>	422
<b>CONFERENCIAS Y PONENCIAS</b>	423



## INDICE DE CUADROS Y TABLAS

CUADROS	Pág.
Cuadro No. 1 Cambios en el consumo de alimentos de origen animal en grs peso bruto	52
Cuadro No. 2 Criterios imperantes en la concepción del desarrollo 1950 -1995	60
Cuadro No. 3 Consumo per cápita de productos alimentarios	78
Cuadro No. 4 Consumo per cápita de productos básicos	88
Cuadro No. 5 Íngesta promedio	92
Cuadro No. 6 Consumo nacional aparente de productos alimentarios 1981 - 1986	94
Cuadro No. 7 Consumo per cápita de alimentos en grs de peso bruto promedio	94
Cuadro No. 8 Participación del gasto social en el PIB	102
Cuadro No. 9 Gasto social por persona	104
Cuadro No. 10 Variables selectas del sector agropecuario, forestal y pesquero	107
Cuadro No. 11 Suministro de energía alimentaria per cápita	150
Cuadro No. 12 Proporción de los principales grupos de alimentos en suministro	151
Cuadro No. 13 Insuficiencia relativa del suministro alimentario en países en desarrollo	152
Cuadro No.14 Prevalencia de desnutrición en menores de cinco años en países en desarrollo	152
Cuadro No.15 Programación México - PNUD 1993	161
Cuadro No.16 Montos presupuestales para los estados (1996)	190
Cuadro No.17 Distribución del presupuesto por ramos 1976	203
Cuadro No.18 Distribución del presupuesto por ramos 1977	204
Cuadro No.19 Distribución del presupuesto por ramos 1978	204
Cuadro No.20 Distribución del presupuesto por ramos 1979	205
Cuadro No.21 Distribución del presupuesto por ramos 1980	205
Cuadro No.22 Distribución del presupuesto por ramos 1981	206
Cuadro No.23 Distribución del presupuesto por ramos 1982	206
Cuadro No.24 Distribución del presupuesto por ramos 1983	213
Cuadro No.25 Distribución del presupuesto por ramos 1984	214
Cuadro No.26 Distribución del presupuesto por ramos 1985	214
Cuadro No.27 Distribución del presupuesto por ramos 1986	215
Cuadro No.28 Distribución del presupuesto por ramos 1987	216
Cuadro No.29 Distribución del presupuesto por ramos 1988	216
Cuadro No.30 Distribución del presupuesto por ramos 1989	221
Cuadro No.31 Distribución del presupuesto por ramos 1990	222
Cuadro No.32 Distribución del presupuesto por ramos 1991	223
Cuadro No.33 Distribución del presupuesto por ramos 1992	223
Cuadro No.34 Distribución del presupuesto por ramos 1993	224
Cuadro No.35 Distribución del presupuesto por ramos 1994	224
Cuadro No.36 Distribución del presupuesto por ramos 1995	232
Cuadro No.37 Distribución del presupuesto por ramos 1996	233
Cuadro No.38 PRONASOL. Principales programas 1989 - 1994 Gasto	308
Cuadro No.39 PRONASOL. Principales programas 1989 - 1994 Resultados	310
Cuadros No.40,41,42 y 43 Presupuesto por ramos y Sexenios	316
Cuadro No.44 Gasto programable por distribución sectorial 1990 - 1996	319
Cuadro No.45 Gasto programable por sector y dependencia 1990- 1996	319
Cuadro No.46 Balanza agropecuaria 1976 - 1982	332
Cuadro No.47 Precios por 1000 calorías de los rubros de la canasta básica	340
Cuadro No.48 Precios por 100 grs. de proteínas de los rubros de la canasta básica	340
Cuadro No.49 Regiones con desnutrición infantil 1988	341
Cuadro No.50 Estados atendidos prioritariamente por DICONSA	347
Cuadro No.51 Beneficiarios de FIDELIST	347
Cuadro No.52 Costo de la canasta básica 1994 - 1996	353
Cuadro No.53 Balanza agropecuaria 1989 - 1993	358
Cuadro No.54 Alimentación y abasto 1989 - 1994	359
Cuadro No.55 Íngesta promedio 1979	362



Cuadro No.56 Ingesta diaria per cápita por niveles de ingreso familiar 1982	362
Cuadro No.57 Requerimientos para la población de bajos ingresos	363
Cuadro No.58 Principales causas de muerte (SS)	364
Cuadro No.59 Muertes infantiles y preescolares por avitaminosis 1976 – 1990	365
Cuadro No.60 Consultas a menores de edad con desnutrición severa 1990 – 1995	365
Cuadro No.61 Administración pública federal por sector según dependencia	378

## TABLAS

Tabla No.1 Riesgos para la seguridad alimentaria	121
Tabla No.2 Cartas de intención con el FMI	139
Tabla No.3 Préstamos por sectores del BID a México	144
Tabla No.4 Estructura productiva del sector alimentario	172
Tabla No 5 Organización del gobierno federal	188
Tabla No 6 Principales argumentos institucionales	198
Tabla No 7 Estructura de gobierno. JLP	201
Tabla No 8 Estructura de gobierno. MMH	211
Tabla No 9 Estructura de gobierno. CGS	219
Tabla No.10 Estructura de gobierno. EZPL	230
Tabla No.11 Políticos y funcionarios en política social. JLP	236
Tabla No.12 Políticos y funcionarios en política social. MMH	240
Tabla No.13 Políticos y funcionarios en política social. CSG	250
Tabla No.14 Políticos y funcionarios en política social. EZPL	259
Tabla No.15 Ejes discursivos gubernamentales en política alimentaria	275
Tabla No.16 Información base	281
Tabla No.17 Ejes discursivos	290
Tabla No.18 Temas de los organismos internacionales	299
Tabla No.19 Instituciones centralizadas y desconcentradas para política social y alimentaria	321
Tabla No.20 Recurrencias de los decisores	373

## CONSULTAR CD ANEXOS

### ANEXOS

- 1.- Listado de siglas
- 2.- Institucionalización de la planeación gubernamental
- 3.- Descripción de algunos programas institucionales representativos de la política social de cada administración

#### JLP

Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)  
 Programa Quinquenal del Sector Salud y Seguridad Social 1978 - 1982  
 Programas de Acción Sectorial de Salud. Programa Específico  
 Fondo Nacional para Actividades Sociales (FONAPAS)  
 Plan Nacional de Educación. Programa Específico

#### MMH

Programas Regionales de Empleo y Desarrollo Regional  
 Programa Aliento y Crecimiento  
 Pacto de Solidaridad Económica  
 Programa Nacional de Salud  
 Programa de Acción Sectorial 1983 - 1985 (salud) Programa Específico  
 Programa Nacional de Ecología

#### CSG

Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) Programas Específicos  
Programa Nacional de Promoción y Cuidados a la Salud. Programa Específico  
Programa Nacional de Salud 1990 - 1994  
Programa de Apoyos a Proyectos Productivos de la Mujer Campesina

#### **EZPL**

Programa para Superar la Pobreza 1995 - 1998 Programas Específicos SEDESOL  
Programa Desarrollo Educativo 1995 - 2000  
Programa de Reforma del Sector Salud 1995 - 2000. Programa específico

#### 4.- Programas y políticas de política alimentaria

##### **JLP**

Alianza para la producción  
Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos marginados  
(COPLAMAR)

Plan Nacional Agropecuario y Forestal. Programa Específico  
Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial. Programa Específico  
Programa Nacional Agropecuario y Forestal 1982  
Plan Nacional del Sector Comercio. Programa Específico  
Sistema Nacional para el Abasto  
Programa Nacional de Desarrollo Pesquero  
Sistema Alimentario Mexicano (SAM)

##### **MMH**

Programa Nacional de Alimentación (PRONAL). Programas Específicos  
Programa para el Desarrollo Rural Integral (PRONADRI)  
Programa Nacional Agropecuario y Forestal  
Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar  
Programa para la Estructuración, Operación y Desarrollo del Sistema de Abasto

##### Programas Específicos

Programa Nutrición y Salud  
Programa Alimentación y Salud en el Medio Rural  
Programas del DIF

##### **CSG**

Programa Nacional de Alimentación. Programas Específicos  
Programa Nacional de Modernización del Campo. Programas Específicos  
Alianza para el Campo. Programas específicos  
Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) Programas Específicos  
Programa de Desarrollo Integral de la Acuacultura  
Pronasol. Programas Específicos  
Programa Nacional de Salud. Programas Específicos  
Programas ACERCA  
Programas Específicos para fase Abasto  
Programa Nacional en Favor de la Infancia

##### **EZPL**

Programa para Superar la Pobreza 1995 - 2000. Programas Específicos SEDESOL  
Programa Nacional Agropecuario Alianza para el Campo. Programas Específicos  
Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural  
Programa de Pesca y Acuicultura  
Programa de Reforma al Sector Salud. Programas Específicos  
Programa Alimentación y Nutrición Familiar. Programas Específicos  
Programa de Ayuda Alimentaria a Comunidades Indígenas de Extrema Pobreza  
Programa Nacional en Favor de la Infancia

- 5.- CONASUPO
- 6.- LICONSA
- 7.- DICONSA
- 8.- Maíz - Tortilla
- 9.- Instituto Nacional de la Nutrición
- 10.- Instituto Nacional Indigenista
- 11.- DIF
- 12.- COABASTO e IDA
- 13.- Revolución Verde
- 14.- Industrias de alimentos y empresas transnacionales en el sector de la alimentación
- 15.- Los precios de garantía
- 16.- Selección de leyes y artículos relacionados con el campo de la alimentación
- 17.- Regionalizaciones de la pobreza
- 18.- Estudios nutricionales
- 19.- Estadísticas diversas - reflejo situación económica

## CUADROS EN ANEXOS

- Cuadro No.62 Población objetivo esperada
- Cuadro No.63 Población con déficit o superávit de nutrimentos (COPLAMAR)
- Cuadro No.64 Orígenes protéico - calóricos
- Cuadro No.65 Contribución a la ingesta de energía y proteínas Nacional
- Cuadro No.66 Contribución a la ingesta de energía y proteínas Urbano
- Cuadro No.67 Contribución a la ingesta de energía y proteínas. Rural
- Cuadro No.68 Contribución de la ingesta de calorías y proteínas por grupo de alimentos según consumo diario per cápita
- Cuadro No.69 Costo diario de los diversos modelos de canasta normativa. Urbano
- Cuadro No.70 Costo diario de los diversos modelos de canasta normativa. Rural
- Cuadro No.71 CNSE costo monetario o autoproducción para hogar 4 9 miembros
- Cuadro No.72 Canasta normativa para población objetivo. Base INN
- Cuadro No.73 Metas de producción cultivos 1982 y 1985
- Cuadro No.74 Inversión ejercida en apoyo al SAM 1981
- Cuadro No.75 Patrón de consumo 1979
- Cuadro No.76 Canasta Básica Recomendable SAM
- Cuadro No.77 Metas de consumo de alimentos familias agrícolas 1988
- Cuadro No.78 Recursos atribuibles a PRONAL
- Cuadro No.79 Albergues en operación por ciclo escolar y beneficiarios INI
- Cuadro No.80 Gasto promedio por niño 1991 – 1994 Niños en Solidaridad
- Cuadro No.81 Evolución de la ayuda alimentaria 1989 – 1994
- Cuadro No.82 Inversión pública federal en Programa Social de Abasto 1992 – 1996
- Cuadro No.83 Fira. Riesgos cubiertos
- Cuadro No.84 Consumo e importaciones de productos seleccionados 1990 – 1994
- Cuadro No.85 Infraestructura comunitaria CONASUPO 1994
- Cuadro No.86 Infraestructura comunitaria CONASUPO 1995
- Cuadro No.87 Situación financiera CONASUPO 1990 – 1996
- Cuadro No.88 Cobertura LICONSA 1984 – 1990
- Cuadro No.89 Cupos y arancel de maíz
- Cuadro No.90 Tendencias del maíz 1990 – 1996
- Cuadro No.91 Comparativo de precios nacionales de maíz blanco y amarillo
- Cuadro No.92 Consumo humano de maíz
- Cuadro No.93 Valor nutricional comparativo de 100 grs. de maíz y trigo
- Cuadro No.94 Metas de alimentación familiar DIF
- Cuadro No.95 Resultados de acciones de nutrición DIF
- Cuadro No.96 Servicios proporcionados 1990 – 1995 DIF

Cuadro No.97 Precios de garantía 1976 – 1985  
Cuadro No.98 Superficie cosechada de maíz, frijol, trigo, arroz y sorgo  
Cuadro No.99 Precios internos y de importación de maíz 1976 – 1987  
Cuadro No.100 Precios internos y de importación de trigo 1976 – 1987  
Cuadro No.101 Estimación del consumo diario per cápita de alimentos Comisión Nacional de Salarios Mínimos  
Cuadro No.102 Resultados Encuesta Nacional de Nutrición  
Cuadro No.103 Ingesta promedio ENAMR 1979  
Cuadro No.104 Distribución porcentual de población según consumo de calorías  
Cuadro No.105 Datos para preescolares ENAMR 1979  
Cuadro No.106 Principales causas de muerte 1970 – 1990  
Cuadro No.107 Requerimientos per cápita de alimentos prioritarios 1984 – 1988 p 171  
Cuadro No.108 Consumo de nutrimentos mínimos según edad  
Cuadro No.109 Población. Proyección programática  
Cuadro No.110 Distribución de localidades 1996  
Cuadro No.111 Población esperada con carencias nutricionales  
Cuadro No.112 Producción, consumo e importación de granos básicos  
Cuadro No.113 Importaciones nacionales de granos 1976 – 1987  
Cuadro No.114 Importaciones agroalimentarios 1982,1986,1988,1992,1993,1994  
Cuadro No.115 Gasto público del sector agropecuario 1980 –1990  
Cuadro No.116 Distribución del ingreso nacional 1984 – 1992

#### **TABLAS EN ANEXOS**

- Tabla No.21 Los censos de población y sus indicadores sobre situación alimentaria
- Tabla No.22 Índice de Programas/ Proyectos Alianza para el Campo
- Tabla No.23 Empresas transnacionales
- Tabla No.24 Relación de las 50 empresas transnacionales más grandes
- Tabla No.25 Leyes y artículos



## PROLOGO

La trayectoria que sigue una tesis apunta hacia un horizonte, sin embargo el resultado en ocasiones llega a otro destino que rebasa esa primera visión; por ello en estas breves líneas quiero explicitar ese rumbo. El proceso de construcción del conocimiento que se siguió, aspecto que no es netamente académico, pero que me da la oportunidad de presentar los motivos de este esfuerzo.

En efecto elaborar una tesis de maestría sin poder dedicarle tiempo completo, me llevó a demorar cerca de seis años; esta circunstancia puede verse desde un ángulo positivo, dado que las horas de trabajo profesional estaban dedicadas a la ejecución precisamente de políticas gubernamentales, ello me permitió tener una perspectiva de éstas que un trabajo de escritorio no me hubiera proporcionado, fue enriquecedor estar en primera fila observando y participando frente a los hacedores de las políticas.

Además la información era un universo, mis ideas muchas y en ocasiones dispersas, mis compromisos éticos y políticos apasionándome en muchas ocasiones lejos de ayudarme a organizar el trabajo me lo complicaban, mis "otros" compromisos vitales en ocasiones me limitaron el tiempo y la fuerza (afortunadamente siempre tuve familia, amigos y a veces empleo, porque también participé del desempleo).

He de reconocer que la extensión de la tesis, incluídos todos los anexos, se debe a la preocupación por contar con "suficiente" información sobre cada política y sus programas y reconozco que ello meró de alguna manera posibles conexiones analíticas que hubieran logrado conclusiones más agudas y profundas. Sin embargo, con las herramientas que conté desarrollé al máximo mis esfuerzos. Por otra parte, considero que esta experiencia académica me habilitó para futuras investigaciones y ello me entusiasma y me compromete con una más atinada praxis del "oficio" de la investigación.

Mi principal asunto a resolver cuando me planteé hacer esta tesis fue comprender y ofrecer alguna explicación sobre los comportamientos de quienes "hacían" los programas gubernamentales de ayuda alimentaria y quienes los "recibían", en conexión con los resultados que se obtenían con los programas. ¿porqué había desnutrición infantil tan intensa en algunas partes del país?, ¿los alimentos que se producían alcanzaban?, ¿cómo entender los precios de los alimentos?, ¿por qué los pobres tenían que gastar más?, ¿qué tanto presionaban los organismos internacionales?, ¿los políticos decisores eran ignorantes, alevosos o así les convenía?, ¿qué podía o que debía hacer el gobierno y qué tipo de gobierno?. Eran un sinfín de preguntas. El objetivo central fue responder ¿en el período 1976 – 1996 existió en México o no política alimentaria y en caso afirmativo hubo transformaciones?<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En la Introducción se pueden leer los objetivos particulares

Como se puede apreciar me comprometí a ubicar la política social y la política alimentaria (¿qué, cómo, cuándo, dónde y porqué? en ambos casos) en la particularidad del desarrollo del país, con la forma estatal que tuvimos y con el gobierno encarnado en cuatro administraciones; incluyendo la actuación de los organismos internacionales. Para ello hube de enmarcar programas de política en su sentido más amplio y programas de la gestión gubernamental en el ejercicio concreto; conjuntando el perfil de las instituciones y sus políticos decisores, cuando hubo información y lo consideré adecuado también incluí el aspecto presupuestal.

Los cruces y comparaciones permitirían comprender si las acciones de la agenda gubernamental eran públicas o no, con ello se podría explicar los principales elementos de modernidad o premodernidad de "nuestro" Estado y obviamente de los gobiernos

En consecuencia, además de los elementos mencionados en los párrafos antecedentes trabajé particularmente la construcción de la agenda gubernamental, el estilo personal de toma de decisiones; la caracterización del la seguridad y el bienestar sociales; la eficacia, eficiencia o la ausencia de ambas en la gestión gubernamental; la cultura de gestión gubernamental como caracterización de decisores y de usuarios; la influencia de las agencias internacionales de cooperación y de financiamiento

Al final apunté algunas conclusiones relativas a transformaciones que yo encuentro factibles de llevar a cabo como gestión gubernamental pública en el ámbito de mi interés: la política alimentaria.

Es importante para mi señalar que parte de esta tesis tuvo, para su desarrollo, el apoyo de una beca por seis meses otorgada por CONACyT bajo el proyecto 30532 – 5

Por último quiero expresar mi profunda gratitud a las personas que estando cerca de mi durante los seis años que duró la elaboración de este trabajo académico me ayudaron para que pudiera concluirlo. La ayuda fue de diversa índole: afecto, comprensión y compañía; desde luego hubo asimismo soportes cognitivos, metodológicos y en el ámbito insoslayable para vivir el económico. Así que sin más, gracias a mi asesora por su paciencia y sus orientaciones, siempre lo hizo con afecto y respeto inconmensurables, a mi familia, sin ellos yo no soy; a mis queridísimos amigos, y a los maestros que han ido sembrando inquietudes y abierto caminos intelectivos conmigo y para mi

*"México, uno de los cinco centros de origen de la agricultura en el planeta, cuna de la domesticación del maíz y base de su propagación al resto de América y el mundo, heredero de nueve milenios de conocimientos en la producción agroalimentaria, poseedor de una biodiversidad tal que, junto con otros cuatro países, concentra más del 70% del potencial biogenético alimentario del mundo y sufre hoy una de las mayores crisis alimentarias de su historia..."<sup>2</sup>*

## INTRODUCCIÓN

Bien, no hay régimen político que pueda permanecer indiferente con respecto a los sentimientos del grupo que rige. Para los gobernantes es importante influir en el proceso que determina las actitudes hacia ellos, desde luego con la intención de desarrollar tendencias favorables. En este sentido importa saber de dónde proceden las representaciones en la "sociedad civil" tanto las disposiciones intelectuales como los hábitos, las actitudes y los comportamientos para conocer e influir en las actitudes políticas, es decir en los cómo de los individuos frente al poder, las disposiciones relativas ante la autoridad como obediencia, indiferencia o rebelión.

¿Cómo se forman dichas actitudes políticas, de qué factores dependen, cómo se distribuyen en el seno de la sociedad y cuál va siendo su intensidad mientras duran? En otras palabras ¿cómo se piensan el hombre y la mujer prototipo en relación a su colectividad y cómo y por qué le atribuyen coeficiente político a algunos hechos? y de ello ¿cómo responden a la autoridad política?; mientras que en contraparte los decisores ¿cómo eligen los problemas a resolver?, ¿cómo y cuándo los resuelven y cómo lo difunden?, ¿cómo eliminan los riesgos de aceptación con la problemática que no resuelven?

Evidentemente para definir la política y diseñar en específico la agenda gubernamental es necesario saber ¿dónde están los futuros receptores y cuántos son, qué se quiere resolver o hacer?. Desde luego se han hecho y se hacen diagnósticos y propuestas, el punto de reflexión es con respecto a la política alimentaria ¿por qué sigue habiendo porcentajes tan elevados de pobreza extrema y de carencias en el acceso a los alimentos?. "A partir de los datos de los censos de población y vivienda de 1980, 1990 y el Conteo de Población de 1995, CONAPO<sup>3</sup> ha venido actualizando el mapa de la marginación del país, usando un procedimiento estadístico (llamado de componentes principales) similar al usado por COPLAMAR. En la versión más reciente, el cálculo ya no sólo se desagregó por municipios sino también por localidades. Lo que discontinuó CONAPO, que fue muy importante en el trabajo de COPLAMAR, fue la definición de zonas de marginación." (La Jornada 23 Marzo 2001)

<sup>2</sup> Braojos Gracia Ramón. La Jornada 17 octubre 1996.

<sup>3</sup> Todas las siglas que se utilizan en el documento están relacionadas en un apartado específico en los anexos



*"México, uno de los cinco centros de origen de la agricultura en el planeta, cuna de la domesticación del maíz y base de su propagación al resto de América y el mundo, heredero de nueve milenios de conocimientos en la producción agroalimentaria, poseedor de una biodiversidad tal que, junto con otros cuatro países, concentra más del 70% del potencial biogenético alimentario del mundo y sufre hoy una de las mayores crisis alimentarias de su historia..."<sup>2</sup>*

## INTRODUCCIÓN

Bien, no hay régimen político que pueda permanecer indiferente con respecto a los sentimientos del grupo que rige. Para los gobernantes es importante influir en el proceso que determina las actitudes hacia ellos, desde luego con la intención de desarrollar tendencias favorables. En este sentido importa saber de dónde proceden las representaciones en la "sociedad civil" tanto las disposiciones intelectuales como los hábitos, las actitudes y los comportamientos para conocer e influir en las actitudes políticas, es decir en los cómo de los individuos frente al poder, las disposiciones relativas ante la autoridad como obediencia, indiferencia o rebelión.

¿Cómo se forman dichas actitudes políticas, de qué factores dependen, cómo se distribuyen en el seno de la sociedad y cuál va siendo su intensidad mientras duran? En otras palabras ¿cómo se piensan el hombre y la mujer prototipo en relación a su colectividad y cómo y por qué le atribuyen coeficiente político a algunos hechos? y de ello ¿cómo responden a la autoridad política?; mientras que en contraparte los decisores ¿cómo eligen los problemas a resolver?, ¿cómo y cuándo los resuelven y cómo lo difunden?, ¿cómo eliminan los riesgos de aceptación con la problemática que no resuelven?

Evidentemente para definir la política y diseñar en específico la agenda gubernamental es necesario saber ¿dónde están los futuros receptores y cuántos son, qué se quiere resolver o hacer?. Desde luego se han hecho y se hacen diagnósticos y propuestas, el punto de reflexión es con respecto a la política alimentaria ¿por qué sigue habiendo porcentajes tan elevados de pobreza extrema y de carencias en el acceso a los alimentos?. "A partir de los datos de los censos de población y vivienda de 1980, 1990 y el Conteo de Población de 1995, CONAPO<sup>3</sup> ha venido actualizando el mapa de la marginación del país, usando un procedimiento estadístico (llamado de componentes principales) similar al usado por COPLAMAR. En la versión más reciente, el cálculo ya no sólo se desagregó por municipios sino también por localidades. Lo que discontinuó CONAPO, que fue muy importante en el trabajo de COPLAMAR, fue la definición de zonas de marginación." (La Jornada 23 Marzo 2001)

---

<sup>2</sup> Braojos Gracia Ramón. La Jornada 17 octubre 1996.

<sup>3</sup> Todas las siglas que se utilizan en el documento están relacionadas en un apartado específico en los anexos

En efecto los principales destinatarios de las política social y alimentaria han sido "los pobres" y/o "los marginados" El discurso al respecto ha sido verdaderamente avasallador y por demás efectivo ideológica y políticamente

Las ideas que se exponen y reflexionan a lo largo de este trabajo se sintetizan con la siguiente cita. "Dado que la alimentación es tan básica para nuestro bienestar físico y emocional ¿porqué las sociedades no elaboran mecanismos para distribuir alimentos con más igualdad? (Timmer1985:15)

Por tanto esta tesis aborda el diseño y ejecución que ha tenido la agenda gubernamental mexicana en política alimentaria entre los años 1976 y 1996, considerándola como integrante de la política social La principal intención es generar pautas para la reflexión sobre las formas precisas de ¿cómo se han definido esas políticas? y particularmente ¿cómo ha influido el estilo personal de la toma de decisiones y los efectos que se han provocado? Metodológicamente se hizo un esfuerzo para aplicar algunos criterios de política comparada, ya que los consideramos de suma utilidad para entender la toma de decisiones

Desde luego se ponderaron diferencialmente las situaciones estructurales y coyunturales en los terrenos económico y político que han impuesto sus marcas en el desenvolvimiento del país y propiamente en el desempeño gubernamental, éste se consideró a partir de los parámetros sobre las situaciones o fenómenos contemplados como problemas, qué cursos de acción se decidió tomar frente a los mencionados problemas y qué resultados particulares se obtuvieron. Asimismo los criterios gubernamentales enfrentaron críticas, oposiciones y apoyos de manera que también se indagó acerca de los entendimientos de algunos agentes de la sociedad.

Los "problemas" definidos como tales y por ello incorporados en la agenda gubernamental pueden ser de interés general o particular, se supondría en política social que para la mayoría de ellos la solución dependería estrictamente de la responsabilidad estatal, pero es muy importante reconocer que algunos conflictos y deficiencias rebasan la capacidad de respuesta del estado

*La definición de los problemas públicos, léase el diseño de la agenda gubernamental, implica en varios sentidos la delimitación de la probabilidad, el tipo y el alcance de las soluciones y muy relevantemente las formas de ejecución*

"... la formación de la agenda gubernamental es el proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención de las autoridades públicas " Dicha competencia se resuelve por el interés político y la tratabilidad que las autoridades otorgan (en un plano de discursividad) a los asuntos, desde luego sin olvidar que la capacidad de atención del gobierno es limitada, pero siempre podremos afirmar que los problemas (en los que las políticas se interesan) no son datos a priori sino construcciones discursivas (Aguilar Villanueva1992 30)

La agenda del gobierno, en un nivel abstracto y global, integra todos los asuntos que los tomadores de decisiones juzgaron importantes ante su comunidad política, pero la concreción de la atención institucional otorga relevancia a opciones acotadas que incluso pueden llegar a ser contradictorias con el plano global, criterios de pertinencia política imponen soluciones

Conceptualizamos la política social ejecutada en el período de 1976 a 1996, de manera que operativamente nos sirva como marco de referencia para comprender y analizar los procesos llevados a cabo en política alimentaria. Es muy importante insistir en que no se desarrollará el tema de la política social más que para ubicar a la política alimentaria, pues la primera es en sí misma un vasto y complejísimo universo de realidades políticas, económicas, de gestión y culturales que rebasaría por completo el objetivo y dimensión del presente trabajo académico.

Pero la política social, al igual que todas las decisiones gubernamentales, se enmarca en un contexto de cierta "responsabilidad" estatal; en este caso en materia de apoyo financiero, de infraestructura y político para generar acciones institucionales que disminuyan los efectos negativos en las esferas económica, política y cultural hacia la población más desfavorecida con las formas de distribución de la riqueza y del ingreso.

De manera que la reflexión sobre las acciones de gobierno que nos atañen nos conduce también a temas como el crecimiento económico, la democratización del sistema político y en general a la equidad con la participación de la sociedad para ampliar los criterios de publicidad con que se desarrollen las políticas gubernamentales, de modo que se emiten algunas consideraciones al respecto.

En nuestra opinión, el análisis propuesto nos posibilita hacer planteamientos acerca del futuro probable en torno a la soberanía y seguridad nacionales desde la perspectiva de la política alimentaria como elemento clave<sup>4</sup>

Partimos de una idea sobre la seguridad alimentaria como un equilibrio apropiado y sostenible entre la autosuficiencia alimentaria, la generación de empleo e ingreso y la conservación de los recursos naturales. Se deben incorporar, buscando soluciones, a problemáticas como el acceso insuficiente y desigual a los recursos productivos, la falta de oportunidades para obtener ingresos, los bajos precios de los productos agrícolas, la mala infraestructura de transporte y

---

<sup>4</sup> El concepto seguridad nacional comprende la seguridad militar frente a toda posible amenaza externa, la cual se logra con un ejército propio mediante la celebración de alianzas militares y con la protección de normas del derecho internacional; el desarrollo económico y social se incluye como beneficio a la totalidad de la población en un marco social en el cual todos los ciudadanos tengan oportunidades de educarse, trabajar, obtener atención médica y mejorar sus condiciones de vida; asimismo comprende la estabilidad política que garantice la instauración de gobiernos verdaderamente representativos, con equilibrio de poderes que respeten los derechos de los ciudadanos, supriman injusticias y promuevan el crecimiento del ser humano; de igual manera entra la protección a la naturaleza.

La seguridad nacional es en primera y última instancia, el cuidado a la población y no el cuidado de un gobierno o de un régimen (Suárez, Modesto 1996: 3)

comercialización, el ritmo de crecimiento poblacional, la limitación en el ofrecimiento de servicios públicos.

En cuanto al ámbito alimentario las políticas gubernamentales desde los años 40, ya tan lejanos en términos de concepciones y entendimientos, han privilegiado al desarrollo como sinónimo de industrialización de manera que la modernización ha “descuidado” en distintos grados y formas la producción agropecuaria directamente referida a la producción de alimentos básicos. Una de las más importantes consecuencias de este modelo general, se ha presentado en dos aspectos: la progresiva pérdida de soberanía nacional y el constante detrimento de los niveles de nutrición en importantes sectores de la población nacional.

La comparación de las políticas gubernamentales en lo alimentario, entre 1976 y 1996 abarcando tres periodos presidenciales y el primer año del de Ernesto Zedillo tiene la finalidad de aportar elementos para comprender cómo han sido aplicadas realmente dichas políticas, en la concreción de programas institucionales y mediante qué discursividad, por ello nos centraremos en programas representativos.

Analizamos:

- \* los discursos institucionales sobre el desarrollo del país y las políticas social y alimentaria
- \* los políticos que emitieron de esos discursos
- \* las instituciones mediante las cuales se promovieron las políticas, buscando si hubo o no coordinación interinstitucional
- \* presupuestos<sup>5</sup> y poblaciones beneficiarias
- \* criterios que determinaron objetivos, cobertura, ubicación y metas
- \* métodos y criterios de seguimiento y evaluación
- \* repercusiones de las propuestas de los organismos internacionales y de los compromisos asumidos por México en los foros internacionales referidos a la temática que nos ocupa

En nuestra opinión es indiscutible la importancia académica y política del análisis de la eficacia de los programas y acciones del sector público. Hemos de detenernos en algunos mitos particularmente atractivos como aquellos que identifican al mercado con la racionalidad y la democracia, mientras que al estado con la corrupción e ineficiencia; o aquél referido a la primacía de la solución de las urgencias económicas para después atacar la problemática directa a la democracia.

Con relación al anterior orden de ideas, asumimos la comprobación teórica y empírica acerca del deficiente funcionamiento del “Modelo del Derrame” que fue planeado para lograr estabilidad económica, equilibrio financiero, mejoras en la competitividad e incremento en el PIB ya que ello filtraría ventajas económicas

---

<sup>5</sup> En la medida que la información disponible lo permita

hacia el conjunto de la sociedad, concretizándose en la superación de las restricciones para la población afectada por la desigualdad del ingreso y las oportunidades sociales. La derrama (de beneficios) nunca llegó como se esperaba y ciertamente se reafirmó el entendimiento sobre las relaciones entre la economía y lo social como profundamente complejas.

Recapitulando los aspectos que más nos interesa desarrollar son la formulación de la agenda gubernamental, la ejecución de las acciones, el tipo e influencia del estilo de toma de decisiones como elementos fundamentales que explicarían la eficacia (o su ausencia) en la política gubernamental alimentaria; sin obviar las condiciones institucionales que surgen del sistema político vigente y de los patrones dominantes de cultura política que se han vivido en el período de referencia. Para concluir algunas reflexiones sobre las modificaciones que se pueden esperar en el corto y mediano plazo debido a las reformas que se están desarrollando contemporáneamente.

De manera que concierne especialmente el destacar -cuando sea posible- los elementos de orden cultural y político que han determinado el particular ejercicio de las políticas gubernamentales relativas a la alimentación del conjunto de la sociedad en nuestro país.

En consecuencia el objetivo y reto centrales de esta investigación son relacionar contextos, contenidos de proyectos y programas, procesos de decisión y formas de ejecución para analizar 20 años de política alimentaria. Importa el cambio, identificando la variedad de causas y condiciones que lo producen, destacando que la causación no se puede entender sólo de manera lineal y sobre todo preocupa profundamente el caer en interpretaciones que se funden en ideas simplistas de progreso, las que anulan la complejidad de la realidad de la política social y muy particularmente del ámbito de la alimentación, como fenómeno público.

## **Objetivos**

Por lo expuesto hemos tomado como guía la pregunta ¿en el período 1976 - 1996 existió en México o no política alimentaria y en caso afirmativo tuvo transformaciones?

La pregunta fundante de esta investigación se completa y complementa con los siguientes cuestionamientos:

- ¿qué problemas forman parte de la agenda gubernamental en materia alimentaria?
- ¿cómo influye el estilo personal de toma de decisiones en el diseño y ejecución de la agenda gubernamental para el ámbito de la política alimentaria?
- ¿ha sido pública la gestión gubernamental en política alimentaria?

- ¿cómo democratizar el diseño y ejecución de las políticas gubernamentales?
- ¿cómo abatir el uso proselitista de los recursos públicos?
- ¿qué sujetos colectivos logran imponer su influencia en las políticas gubernamentales alimentarias?
- ¿es la política alimentaria un elemento integrante de la soberanía y seguridad nacionales?
- ¿cómo generar una cultura de evaluación pertinente a los programas institucionales?
- ¿qué tanto o cómo han influido los organismos internacionales en la conformación de la agenda gubernamental en política alimentaria?

Acorde con las interrogaciones formuladas, los objetivos particulares de esta investigación son

1. Reflexionar sobre la conformación de la agenda gubernamental, así como su ejecución, en el período definido, para conocer en qué medida fue pública o no
2. Definir la importancia e influencia del estilo personal de la toma de decisiones, especificando las diferencias en los niveles de la gestión y comparar las distintas administraciones para ubicar similitudes y diferencias
3. Analizar la participación en el ámbito de la política alimentaria de grupos distintos a los que ejercían las decisiones y el control, para conocer qué sujetos colectivos impusieron sus particulares intereses
4. Determinar criterios para la democratización y publicidad de la política alimentaria
5. Indagar acerca de los cambios específicos producidos en política alimentaria a raíz de las transformaciones en el sistema político nacional, relevando el aspecto del corporativismo y el uso proselitista genérico en política social
6. Definir la importancia de la política alimentaria en la soberanía y seguridad nacionales, en el período de investigación
7. Reflexionar sobre criterios que permitan pensar en la generación de una nueva y distinta cultura de gestión, particularizando por su importancia el aspecto del seguimiento y la evaluación
8. Analizar condiciones que han catalizado la inexistencia de una cultura cívica que exija responsabilidad a los funcionarios y participación activa a los beneficiarios en la concreción de las acciones implicadas en la política alimentaria
9. Conocer el grado e importancia de la influencia de los organismos internacionales en la definición y ejecución de la política alimentaria nacional

## **Hipótesis**

a) El diseño de la agenda gubernamental mexicana, en materia de políticas social y alimentaria, entre 1976 y 1996 fue realizado por políticos tomadores de decisiones que utilizaron los recursos e instancias de gobierno en forma patrimonial, atendiendo a una racionalidad privada. El resultado fueron políticas y

programas depredadores de los recursos físicos, financieros, políticos y humanos; en el mejor de los casos se lograron algunas soluciones para el corto plazo, en virtud de lo cual se puede cuestionar el carácter público de dichas políticas gubernamentales

b) El estilo personal de la toma de decisiones de los políticos se manifiesta como un elemento de primera importancia en la estructuración de la agenda gubernamental y en consecuencia de la ejecución de las políticas (y programas). Esta misma situación explicaría la incongruencia e interrupción sistemática que han caracterizado la concreción de las políticas y los programas, hechos aún más notorios con los cambios de las administraciones.

c) La seguridad y el bienestar sociales en México se desarrollaron atendiendo con prioridad imperativos políticos del sistema político más que como opciones de política gubernamental, lo cual llevó a la planeación y gestión de elementos no democráticos, afectándose la eficiencia de las acciones institucionales. En ese contexto de cultura cívica y política la participación activa y consciente de distintos actores sociales fue de poca importancia. En ello radica la indispensable pertinencia de generar transformaciones en esos ámbitos culturales.

d) El déficit en las actividades gubernamentales, la ineficiencia, en las políticas social y alimentaria no se origina fundamentalmente en una sobrecarga de la demanda ciudadana o en el tamaño de las instituciones; ambos aspectos son importantes e influyen pero la base de la ineficiencia se encuentra más en las formas de entender y hacer la política gubernamental. Por ello resulta indispensable ubicar con precisión las posibles transformaciones sufridas en la política alimentaria. Específicamente se considera la influencia ejercida por el abandono de los criterios que tradicionalmente utilizó la clase política como manejo corporativo de grandes grupos y las consecuentes repercusiones en el ámbito de la dotación de servicios, que debieron realizarse con enfoque público

e) La política alimentaria es un componente básico de la soberanía y seguridad nacionales en la medida que se asuman como autonomía, independencia en lo económico y político, así como capacidad de satisfacer los intereses y requisitos para un sano desarrollo del país

f) La generación y fortalecimiento de una nueva cultura de gestión, que particularmente atienda a los procesos de seguimiento y evaluación consolidará no sólo el ejercicio propio de la gestión sino también a la figura del ciudadano. Porque acorde con la cultura política nacional esta figura de ciudadano ha sido un problema importante, que ha afectado a las políticas social y alimentaria los mexicanos (usuarios o no) en su conjunto al participar en alguna de las etapas de la formulación y ejecución de éstas políticas no demandan a cabalidad responsabilidades de los tomadores de decisiones, no asumen roles activos, y no hay en general defensa de sus derechos lo que se plasma en las acciones gubernamentales

g) Gran parte de los magros resultados de la política alimentaria, en el período que nos ocupa, se ha debido a una insatisfactoria combinación entre las políticas económica y social; vale decir entre las de desarrollo y las asistencialistas. A ello ha coadyuvado enormemente la visión extremista de ciertos sectores en la administración pública que imponen la supremacía de la política económica; por lo tanto, resulta indispensable medir pertinentemente la aplicación de las acciones asistencialistas.

h) Las agencias internacionales de financiamiento y del sistema de Naciones Unidas han influido, en diversos grados, en los políticos tomadores de decisiones y ello pudiera explicar el apego e intensidad a determinadas interpretaciones de los problemas a resolver por las políticas social y alimentaria, pero más relevante es el cómo resolverlos, tema en el cual también se pueden encontrar las interpretaciones de dichos organismos. Así se podría entender la proclividad institucional a los cambios que sufren políticas y programas.



## CAPITULO I

### MARCO CONCEPTUAL

#### Orientaciones metodológicas de política comparada<sup>6</sup>

La ciencia política tiene como finalidad delimitar en los hechos de la sociedad el carácter político que establece entre ellos vínculos o unidad. Aislar los elementos/propiedades/caracteres políticos para conocer acerca de ellos. El rasgo más característico de los hechos sociales en cuanto a su realidad política es la complejidad, por ello la comprensión, análisis y explicación presenta diversos grados de dificultad; buscando una mejor capacidad en ese sentido daremos prioridad a los atributos comunes para construir las explicaciones.

La complejidad es el resultado de que las ideas (los significados) sobre los hechos son más importantes que los hechos mismos; de esta manera lo político es una característica que resulta de determinadas relaciones, pero sobre todo de la interpretación que se forman los hombres respecto a su significación. De la ciencia política tomaremos algunos conceptos para el análisis de las relaciones de autoridad - obediencia y sus efectos en el comportamiento social: porque el carácter político se atribuye a todo acto en un grupo humano de cuyo ejercicio emanan organizaciones para alcanzar fines comunes; entonces lo político es estructura de relaciones de autoridad siempre asociada a la idea de un imperativo trascendente donde el poder es el ámbito de la decisión. Por otra parte la política es la actividad desplegada - por los gobernantes o los grupos que quieren acceder al poder- para ocupar funciones de decisión.

Ante la dificultad para definir la política y lo político comparamos hechos, delimitando cuidadosamente los ámbitos de espacio y tiempo para plantear pertinentemente los problemas. El método consiste ante todo en la forma de plantear los problemas observar y construir para sintetizar y comprender. Henri Poincaré señalaba en 1909 "El método es la selección de hechos. No se observa sin elegir y la elección está regida por una hipótesis que es en sí misma el producto de una construcción intelectual, aunque sea provisional. Por consiguiente, a partir de la observación de los fenómenos la inteligencia se orienta hacia el logro de posibles síntesis" (Burdeau 1964 :91)

La política comparada<sup>7</sup> es un modo de investigar el conjunto de fenómenos políticos. La comparación debe efectuarse de manera sistemática y crítica. El

---

<sup>6</sup> Los apoyos teóricos y metodológicos para sustentar este apartado se extrajeron fundamentalmente de Bertrand Badie y Guy Hermet en su texto "*Política comparada*", así como de Burdeau, Georges "*Método de la ciencia política*". Las referencias completas se encuentran en la bibliografía.

método comparativo remarca y trabaja a partir de afinidades electivas; de manera secuencial se describe, analiza y comprende la singularidad y se plantean situaciones a verificar. Es esencial determinar cuidadosamente la extensión de los objetos que se desea analizar, también importa destacar que este método no desarrolla explicaciones genéticas (es decir sobre el origen)

En la ciencia política contemporánea la comparación es un conjunto de procedimientos de verificación o de falsificación empírica de las hipótesis y de las generalizaciones sobre los fenómenos políticos. El método comparativo es fructífero para analizar las variables políticas de lo político. Es decir, sobre la acción de los agentes políticos contextualizada en los elementos culturales, materiales, productivos, espaciales y desde la dinámica del poder o de su impugnación.

Utilizamos el concepto de Régimen Político como el nivel de las instituciones y normas jurídicas que regulan el acceso, la distribución y el ejercicio del poder político. Mientras que por Sistema Político<sup>8</sup> se entiende el conjunto articulado de prácticas y relaciones de poder político efectivamente vigentes en una sociedad. Democracia se utiliza como el conjunto de reglas fundamentales que establecen quién está autorizado a tomar decisiones, bajo qué procedimientos y en qué condiciones. Por cultura se entiende el sistema de significados conocido por los miembros del grupo, dicho sistema es aplicado en todas las interacciones y es principio estructurante del comportamiento plural y colectivo.

## Conceptualizaciones

En virtud de la extensión temática y temporal del objeto de estudio de esta investigación consideramos importante señalar explícitamente los conceptos más importantes a partir de los cuales trabajaremos nuestros argumentos.

---

<sup>7</sup> El método de política comparada se inspiró en el de las variaciones concomitantes diseñado por John Stuart Mill. La forma clásica del método comparativo utilizó con mucha frecuencia conceptos universales - por ejemplo Estado - Nación - Democracia Representativa - Sociedad Civil - y por ello ha tenido en las últimas décadas serios problemas al minusvalorar los órdenes políticos extra occidentales.

<sup>8</sup> Un sistema político se caracterizará como democrático si la mayoría de la población adulta está involucrada en la toma de decisiones; si ésta se rige por el principio de la mayoría y si se garantizan las libertades básicas para elegir opciones políticas.

## Pobreza<sup>9</sup>

*"Porque muchos viven en la penuria y pocos en la abundancia, sabemos lo que es la riqueza; y porque pocos se hartan y muchos hambread, sabemos lo que es el hambre. De donde se sigue, por razón natural, que hay pobres porque hay ricos, y hay hambrientos porque hay hartos"*

Abraham López Lara

Existen muchas e importantes dificultades para conceptualizar la pobreza, sobre todo por el carácter no cuantificable de algunas de sus manifestaciones, ello unido al origen descriptivo del concepto. La pobreza es una situación de exclusión que se autorreproduce, se presenta como un círculo perverso que involucra

- \* dificultades nutricionales iniciales
- \* carencia de marcos familiares sólidos
- \* limitaciones para acceder y permanecer en la escuela
- \* marginación en el mercado de trabajo.
- \* baja productividad
- \* subvaloración de la fuerza de trabajo
- \* escaso valor de los productos que venden los pobres
- \* insuficiente cobertura de los servicios del Estado
- \* falta de participación en los grupos de referencia
- \* inequitativa distribución del ingreso

En general durante los primeros años de los 90 en América Latina los pobres gastaban el 50% de su ingreso en alimentos, pero los pobres rurales hasta el 60%. En los países de la región se requieren 10 años de educación o completar el ciclo secundario para lograr ingresos que se traduzcan en una alta probabilidad de ubicarse fuera de la pobreza.

Mundialmente, según informes avalados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre 1960 y 1990, las distancias sociales entre los más ricos y los más pobres se duplicaron. Por su parte, el Banco Mundial calculó para 1985 al 30.5% de la población mundial como pobre y para 1990, al 27.9%. El criterio más aceptado y utilizado tanto por académicos como por políticos para decidir quién es pobre es la línea internacional de pobreza (LP), que significa el estatus de personas que viven con un US \$ 1.00 diario.

---

<sup>9</sup> El concepto pobreza, unido a descripciones de la marginalidad provocadas por el desarrollo industrial y la urbanización, tiene sus antecedentes teóricos en los trabajos elaborados a principios del siglo XX por los sociólogos norteamericanos R. Park y E. Stonequist (Torres Salcido 1991: 17)

Según la CEPAL el umbral de 2.5 LP resulta una base aceptable para acceder al bienestar, así un receptor de ingresos puede mantener fuera de la pobreza a una familia de dos miembros. Cuando perciben ingresos el jefe de la familia y su cónyuge pueden estar fuera de la pobreza hasta con dos hijos, pero un tercer niño coloca ya la familia en la situación de frontera con la pobreza. En el siguiente desarrollo plantearemos cómo se mide la pobreza y la diferenciaremos teóricamente de la exclusión y la vulnerabilidad.

La exclusión es relativa: no se tiene algo, pueden ser situaciones o posesiones materiales y no materiales, también existen posiciones intermedias entre la inclusión y la exclusión, el estar excluido en un ámbito social no implica necesariamente estarlo en otros. Además, todo varía en el tiempo y el espacio. La preocupación sobre la exclusión es una temática de la modernidad y la caracteriza.

"...en particular, la exclusión social se refiere a la imposibilidad o a la no habilitación para acceder a los derechos sociales sin ayuda, sufrimiento de la autoestima, inadecuación de las capacidades para cumplir con las obligaciones, riesgo de estar relegado por largo tiempo a sobrevivir del asistencialismo, y estigmatización." (Bustelo 1998:171) Por lo tanto, la exclusión no es sinónimo de pobreza, ni aún dando relevancia únicamente a los aspectos económicos. El anterior planteamiento involucra lo social y lo político en acepciones muy amplias.

Cabe destacar que las desventajas que son la base o conducen a la exclusión pueden estar desde el principio de la vida de ciertos individuos (en los hogares pobres, o las niñas) o bien presentarse en cualquier momento de la vida (sectores medios que tienen que ajustarse en momentos de crisis). "También dentro de una misma esfera se pueden distinguir diversas formas y grados de falta de inclusión que no dan lugar a situaciones de exclusión sino a distintas formas de vulnerabilidad" (Bustelo 1998: 175).

Para distinguir, un ejemplo de vulnerabilidad es la precariedad laboral, a pesar de la inestabilidad que genera no conduce necesariamente a la exclusión. Cuando la vulnerabilidad se potencia y los individuos y familias no pueden superarla es que se llega a la condición de exclusión. Entonces la zona de exclusión se conforma generalmente por los pobres estructurales, más otros grupos sociales segregados.

Mientras que "la zona de vulnerabilidad<sup>10</sup> está formada por sectores pobres que tienen o buscan alternativas de inclusión y por sectores medios empobrecidos que han ido perdiendo canales de inclusión. Ésta es la zona que se ha ido ampliando en los años recientes. Los que están en esa situación tratan, ante todo, de mantenerse en la misma, buscando no seguir cayendo ." (Bustelo 1998: 184).

Podemos "unir" la vulnerabilidad a la realidad social como condiciones de riesgo para la seguridad alimentaria<sup>11</sup>

Tabla No. 1 Riesgos para la seguridad alimentaria

Riesgos	Hogares y personas expuestos
Políticos relacionados con insuficiencia normativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>hogares en zonas de guerra</li> <li>hogares en zonas no unidas por infraestructura a centros de desarrollo</li> </ul>
Relacionados con el empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>hogares en el sector no estructurado</li> </ul>
Relacionados con el comercio agrícola	<ul style="list-style-type: none"> <li>pequeños agricultores especializados</li> <li>pequeños ganaderos</li> <li>hogares que dependen de alimentos importados</li> <li>sectores pobres de población urbana</li> </ul>
Relacionados con los precios de los alimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>hogares compradores netos de alimentos</li> </ul>
Relacionados con la producción agrícola	<ul style="list-style-type: none"> <li>pequeños agricultores</li> <li>peones agrícolas sin tierras</li> </ul>
Relacionados con la salud (enfermedades infecciosas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>comunidades enteras</li> <li>hogares que no pueden costear asistencia preventiva o curativa</li> </ul>
Demográficos	<ul style="list-style-type: none"> <li>hogares con jefatura femenina</li> <li>mujeres sin educación</li> <li>niños en edad de destete</li> <li>ancianos</li> </ul>

Fuente: FAO WFS 96/TECH/9 21 (modificación propia)

Por otra parte, la condición de pobreza es la ausencia de satisfactores apropiados para cubrir un mínimo de ciertas necesidades llamadas básicas de alimentación, salud, vivienda, educación, vestido y calzado, transporte, información, recreación y

<sup>10</sup> Las familias en situación de vulnerabilidad son las de pobres, aquellas que cuentan 1 LP (Línea de Pobreza), o bien, sectores empobrecidos de hasta 2 y 2.5 LP, este índice de medición se explica más adelante en este apartado

<sup>11</sup> Este concepto se desarrolla ampliamente en el siguiente capítulo Marco conceptual sobre política alimentaria.



cultura. Ello porque a los pobres les faltan total o parcialmente fuentes de generación de ingreso o de capital, lo que se combina con niveles bajos de habilidades productivas. ¿Cuáles son esas necesidades y cómo se podrían clasificar?:

I Aquellas cuya satisfacción depende directamente de las condiciones económicas

- \* alimentación nutricionalmente adecuada
- \* mantenimiento de la salud e higiene
- \* vivienda y sus servicios apropiados
- \* socialización y educación básica
- \* información, recreación y cultura suficientes
- \* vestido, calzado y cuidado personal adecuados
- \* transporte y comunicaciones básicas suficientes
- \* seguridad personal y social

II Aquellas cuya satisfacción no depende directamente de las condiciones económicas

- \* afecto, recreación, identidad
- \* participación
- \* libertad
- \* derechos humanos
- \* calidad del medio ambiente

La definición de pobreza de la CEPAL es muy completa: "Síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizás la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de las del resto de la sociedad" (1992)

Para el Banco Mundial lo más importante en la definición de la pobreza es ubicar las fuentes de ingresos de estos grupos y de ello conocer las restricciones que impiden que esos ingresos crezcan. La caracterización de los pobres se da con base en su ubicación sectorial, el estatus del empleo o las actividades que desempeñan, la propiedad y acceso a los insumos productivos, los rasgos socio-culturales, las características políticas

Se puede hablar también de feminización de la pobreza. Desde la "Década Perdida" ha habido un empobrecimiento de las mujeres, ellas están más enfermas y son más analfabetas que los hombres, cuentan con menos oportunidades que ellos para superarse y muchas veces los salarios son menores que los masculinos. Trabajan mayor número de horas al sumar lo productivo (en un sentido ideológicamente convencional) con las responsabilidades del hogar y la familia

La reducción de la fecundidad no reduce la pobreza, pero la reducción de la pobreza sí disminuye la fecundidad. El comportamiento reproductivo juega un papel muy importante en la transmisión intergeneracional de la pobreza: la niña pobre asume desde muy temprano su papel de asistente de su madre, sufre una desnutrición temprana más aguda que la de los varones. La adolescente tiene una actividad sexual precoz - impuesta con distintos grados de violencia - es madre muy joven y a veces soltera, pero siempre es un ser económicamente más vulnerable, excluido y pobre

Los "pobres a medias" disfrutan de algún servicio básico, sus viviendas están muy deterioradas, cuentan con empleo estable por el que perciben hasta dos salarios mínimos pero el mayor porcentaje de éste se gasta en la alimentación, la gran mayoría de ellos no terminó la educación primaria. Por sus condiciones, la pobreza moderada requiere oportunidades para incrementar el ingreso, el acceso al crédito, mejores sistemas de transporte y educación<sup>12</sup> Mientras que la pobreza extrema significa no alcanzar a satisfacer las necesidades más perentorias de alimentación, ni siquiera la canasta submínima y carecer de servicios de educación y de salud.

Por sus condiciones la pobreza rural es más heterogénea y más intensa que la urbana porque los ingresos reales se reducen en virtud de las características ocupacionales; ello redundará en una mayor marginación socio - cultural por menor cobertura de servicios públicos. Este tipo de pobreza se asocia a la figura de campesino, que puede ser trabajadores asalariados, autoempleados, productores mercantiles relativamente independientes, incluso pequeños empresarios, además están insertos en sistemas culturales diferenciados y pueden pertenecer a distintos grupos étnicos de manera que no es muy recomendable conceptualizar la pobreza privilegiando conceptualmente la figura del campesino.

Pobreza absoluta es aquella en la que un núcleo irreductible de necesidades básicas de no ser atendidas se traducen inmediatamente en indigencia, desnutrición y penuria visible. Como complemento teórico la pobreza relativa se ubica con acuerdo a los patrones prevalecientes en cada caso y se le asocia más a la desigualdad.

La disponibilidad de medidas precisas sobre la pobreza es absolutamente necesaria para delimitar las características del esfuerzo para reducirla y conocer también los efectos potenciales de las acciones que serán soluciones; por ello la generación de información de calidad (referida fundamentalmente a la comparabilidad en el tiempo y en las regiones), misma que debería ser disponible con oportunidad es indispensable.

---

<sup>12</sup> Ésta tiene efectos cognitivos y no cognitivos y ambos inciden en las actividades económicas productivas: en el desarrollo de las capacidades de pensamiento, aprendizaje y recepción de nuevas ideas; en el carácter competitivo; en la voluntad de someterse a la disciplina

Teniendo clara la existencia de distintos enfoques para definir la pobreza, pasemos a su medición y para ello el principal criterio de discernimiento es el ingreso. La distribución primaria de éste se refiere al reparto del poder de compra entre la población en el marco de la operación del mercado (se incluyen los bienes y servicios ofrecidos por el Estado), por otra parte la distribución secundaria es el producto de la transferencia de ingresos primarios, pero a través de las redes de parentesco y amistad que significan remesas en especie o efectivo e inclusive con la adición de aportes voluntarios de organizaciones no gubernamentales.

El punto de partida de la mayoría de los índices de pobreza es la determinación del umbral de una variable crucial, por debajo de la cual la persona o el hogar ya se clasifica como pobre. Esa variable puede ser el ingreso, el gasto total, el gasto en un subconjunto de bienes, casi siempre omiten el considerar los bienes públicos

**La clasificación de la pobreza se ha desarrollado en el contexto de la polarización de criterios respecto a la privación absoluta y a la relativa, se cuestiona si se deben realizar cuantificaciones a partir de mínimos de subsistencia de un número limitado de mercancías o debe relacionarse con estándares generales de vida de la sociedad en que habitan los pobres** Aquí la pobreza absoluta se asume como una brecha estandarizada de la pobreza. qué tan pobres son en promedio los pobres, para su medición se utiliza el Coeficiente de Gini que permite el análisis de la distribución del ingreso <sup>13</sup> Por otra parte, con la pobreza relativa introduce la dimensión distributiva entre los pobres.

En general se utilizan dos grandes grupos de mediciones sobre la pobreza

\* Línea de Pobreza (LP) el énfasis es determinar el nivel de ingreso mínimo necesario para una vida adecuada

\* Insatisfacción de las necesidades básicas (INB) establece una lista mínima de satisfactores básicos que la unidad económica individual puede o no tener. Depende de los autores la inclusión de los artículos, por ejemplo en algunos casos se ha llegado a incluir el periódico. Este tipo de medición ha sido más polémico que la LP

Los enfoques para definir la línea de pobreza son absoluto - una norma o patrón mínimo de vida en términos de nutrición, vivienda, salud, vestuario, relativo - considera en forma explícita la interdependencia entre línea de pobreza y distribución del ingreso; y el tercero es una combinación entre los dos como un porcentaje del ingreso medio de la población

---

<sup>13</sup> El Coeficiente de Gini es un indicador que establece una distribución teórica entre toda la población (equidistribución) Permite un análisis que parte de la Curva de Lorenz, bajo el supuesto de que la proporción de la variable perteneciente a cada unidad debe ser igual a la proporción que cada observación representa del total. Cabe hacer notar que este indicador no es suficiente para apreciar el grado de desigualdad de la distribución del ingreso sobre la base de una media global, pues no se reflejan los cambios en los diversos estratos de ingresos



Es posible trazar la LP con base en necesidades de alimentación y a partir de los requerimientos nutricionales mínimos determinar un presupuesto normativo. Obviamente ha de considerarse a la población por género y edad, peso medio, grado de actividad física, porcentaje de embarazadas y mujeres en etapa de lactancia, calidad proteica de la dieta habitual<sup>14</sup>. La canasta, es la concreción de la propuesta normativa, debe ser de bajo costo, satisfacer las necesidades de energía y proteínas, no crear problemas con la estructura de la oferta de alimentos y corresponder al promedio de los hábitos de consumo de la población<sup>15</sup>. Al comparar la canasta con el poder adquisitivo del hogar (puede ser medido por el ingreso disponible o por el gasto realmente erogado) nos brinda la condición de pobreza; generalmente los hogares se agrupan por deciles. El método de la LP se sustenta en una concepción absoluta de la pobreza en las características y una concepción relativa de pobreza en cuanto a los alimentos.

Las mediciones de la pobreza con la LP presentan cierto grado de limitación si no se considera suficientemente aspectos como: diferentes grupos de hogares no enfrentan los mismos precios, las equivalencias respecto de los adultos para el tamaño de los hogares; la distribución del consumo entre los miembros del hogar (Boltvinik 1992: 484). Asimismo es particularmente trascendente que se especifique cómo se pasa del costo de la canasta alimentaria a la LP.

## **Política social**

La modernización implica necesariamente procesos de cambio social en los cuales las sociedades menos desarrolladas adquieren rasgos de mayor desarrollo, desde luego este tipo de procesos también aparecen o lo hacen con mayor intensidad en "porciones" de las sociedades. Los principales indicadores de la existencia de la modernidad en cada país nivel científico (tamaño del sistema de investigación; grado de avance científico y tecnológico, recursos humanos, económicos, productividad)<sup>16</sup>, nivel educativo, nivel de vida

La colectividad nacional estructurada de acuerdo con los parámetros de la modernidad, desde distintas fuentes culturales e ideológicas, vive procesos en los que el deterioro o restricciones en las condiciones de la vida social puede llegar a provocar costos políticos, afectando la gobernabilidad

---

<sup>14</sup> Para más información consultese el capítulo de Marco Conceptual Alimentario y los anexos

<sup>15</sup> Este método tiene sus antecedentes en el célebre estudio realizado por S. Rowntree en 1901 "Poverty: A study of town life" sobre pobreza en Nueva York; la idea fue determinar sobre la base de requerimientos nutricionales mínimos, un presupuesto normativo de alimentación y a partir de éste otro para responder a un conjunto de necesidades básicas

<sup>16</sup> En los países desarrollados se reportan desde la década de los 80 varios cientos de investigadores por cada 100,000 habitantes; en México había en ese mismo periodo entre 5 - 8 ingenieros por cada 10,000 habitantes eso incluyen a todos los profesionales del ramo, hasta aquellos que no ejercían directamente la ingeniería. Otro ejemplo fue la inversión en ciencia y tecnología en México en 1984 fue de 1,400 millones de dólares y en 1987 de 500 millones de dólares y en 1986 la producción científica de México fue similar en cantidad a la Nigeria muy debajo de la de Cuba, Brasil, Argentina, Venezuela (Chihu 1993)

Para evitar o solucionar esa condición que puede atentar incluso contra la legitimidad, la atención gubernamental a los sectores sociales "desfavorecidos" ejecuta acciones con fondos públicos: los servicios básicos y la seguridad social. Si sólo se atiende la consideración anterior, esa provisión de servicios y acciones gubernamentales tendrían que ser permanentemente ampliados para incluir a la población que aumenta y los demanda. Lo cual no es posible ni política ni presupuestariamente. Los requerimientos o demandas de esa población, convertidos en problemas en la agenda gubernamental, compiten por el presupuesto público, éste es el escenario para la política social.

Para delimitar qué es, dónde y cómo actúa la política social importa primeramente destacar la "capacidad estatal":

1. como proveedor directo de bienes y servicios
2. como vigilante de la calidad de los bienes y servicios
3. como encargado de un proceso de corrección de desigualdades sociales mediante mecanismos de promoción diferencial
4. como impulsor de la coordinación para la optimización de recursos

"Capacidad estatal" que por otra parte se ha visto directamente influenciada por la condiciones política y cultural del siglo XX que fueron generando transformaciones en la índole de ciudadanía; en el sentido de los derechos a tener servicios de educación, salud, habitación y seguridad social, como características para ser ciudadano y tenerlas justamente por ser ciudadano<sup>17</sup>

Casi siempre la política social ha estado asociada a las acciones del estado tendientes a reducir la miseria, dirigidas a los viejos, los inválidos, huérfanos, desempleados: a los pobres; pero asociándose una concepción de beneficencia o caridad para quienes no pueden mantenerse a sí mismos. También la política social se ha concebido como ayuda estatal para aquellos que deben cubrir sus necesidades mediante la inserción en el mercado de trabajo.

Históricamente la política social ha asumido rasgos asistenciales – muy particularmente en México - considerando como población objetivo a los pobres extremos (aunque no siempre han sido denominados así), el combate a la pobreza se fundamenta en la idea de que ella es una patología inevitable del sistema social.

---

<sup>17</sup> \* Puede que no exista otra área en la cual la construcción de la capacidad estatal sea más importante que en la reforma de los servicios sociales. Los vínculos entre la reforma social, la reforma del estado, el gasto social, la reducción de gastos militares y la reforma fiscal para obtener una mayor generación de ingresos y generar una mayor equidad, necesitan establecerse como elementos integrantes de una agenda de reforma seria. Una parte crítica de cualquier programa de reforma social o económica es incrementar masivamente el alcance y escala del desarrollo de los recursos humanos. (El Economista Mexicano 1997:25)

Desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial la concepción sobre la política social se ha modernizado política y técnicamente<sup>18</sup>; de manera que en la actualidad se concibe como el conjunto de normas, recursos e instituciones que un estado emplea para garantizar el acceso de toda la población a los servicios de bienestar, éstos son medios gubernamentales redistributivos que pueden ser divididos en tres grupos:

- \* servicios sociales básicos: educación, salud, vivienda y alimentación
- \* seguridad social: pensiones, prestaciones asociadas al trabajo y seguros contra riesgos
- \* atención a grupos marginados

En resumen es el instrumento del estado moderno para combatir la desigualdad, el rezago en los niveles de satisfacción de necesidades básicas de la población y para alcanzar un desarrollo regional equilibrado (La Jomada 18 febrero 1997)

Podemos reconocer tres tipos de concepciones en política social:

- 1 socialdemócrata: los beneficios sociales son universales e igualitarios, se suprime el mercado del terreno del bienestar social, fuerte compromiso con el pleno empleo
- 2 conservador - corporativo: basado en derechos sociales pero da efectos redistributivos mínimos
- 3 liberal: dominado por la lógica del mercado, es decir se implica la menor desmercantilización posible en la generación de los bienes sociales, no se admite el derecho universal se impone el de prestación

De acuerdo con la concepción vigente a nivel mundial, porque desde los años 80 se fue abandonando el modelo keynesiano - fordista, el estado debería cumplir, al menos, cuatro importantes funciones:

- 1 institucionalmente continuar el fortalecimiento de la propiedad privada, para alentar la producción y promover el desarrollo de los mercados
- 2 restringir sus actividades como productor, otorgando énfasis a proveer bienes públicos (defensa nacional, justicia, infraestructura)
- 3 financiar servicios a los pobres (salud y educación) pero no sólo por equidad sino por eficiencia económica
- 4 modernización y estabilidad de los marcos institucionales (Bustelo 1992)

Con el modelo keynesiano - fordista las políticas sociales habían reforzado el proceso de acumulación mediante la inversión en infraestructura social (educación, salud), capacitación para el trabajo, construcción de vivienda, ampliando el consumo de los trabajadores e incorporación a instituciones sociales

---

<sup>18</sup> En Europa "es indudable que las prácticas de solidaridad nacional, la regulación pública del consumo y la mayor equidad en las cargas que impuso la guerra propiciaron el florecimiento de ideas más universalistas y modelos de servicios más igualitarios" (Bustelo 1992)

Por las ventajas de su desempeño esta concepción provocó compensaciones democratizantes que a su vez generaron legitimidad

Con la concepción neoliberal la política social ha tenido como primordial objetivo el compensar los efectos negativos del ajuste macroeconómico que significó el salir de la crisis económica de la década de los ochenta. Una vez saneada la economía de mercado generaría equilibrios de manera que la necesidad de atención pública en el ámbito de lo social tendería a reducirse. Lo social se consideró como una dimensión del gasto y el concepto de desarrollo social cede su lugar ideológico y práctico al de compensación social.

La concepción neoliberal ha tenido tres características fundamentales:

- 1 privatización - para aliviar la crisis fiscal, incrementar la oferta de servicios evitando la irracionalidad de la gratuidad de los servicios. Según R. Cordera esta concepción implica el abandono de la noción de servicio público y su consecuente remplazo por la operación mercantil con ganancia<sup>19</sup>
- 2 focalización - combinando la reducción del presupuesto y la necesidad de garantizar que las acciones lleguen a la población objetivo, se limitó el principio del universalismo en la ejecución de las políticas, haciéndolas selectivas
- 3 descentralización - se busca que las decisiones sean asumidas por organismos gubernamentales de menor nivel y eventualmente también por ONGs.

### **Desarrollo Social / Bienestar Social / Desarrollo humano**

" ¿qué hace la gente cuando pierde su empleo, cae enferma y trabaja por su cuenta?, ¿cómo sobrevive, sobre una base de día tras día?, ¿cómo puede hacer sus pagos?, ¿cómo puede permitirse enterrar a sus muertos? Estos pueden parecer ejemplos demasiado extremos, pero no son más que unos cuantos de los problemas a los que debe enfrentar la gente que no cuenta con bienestar social" (Ward 1990:23).

El término bienestar social es vago, en Inglaterra (cuna de la política social) abarca: educación, salud, seguro social, atención a niños, alimentos escolares y de beneficencia. Mientras que en general en América Latina seguro social, salubridad, educación, alojamientos de bajo costo, acción comunitaria, servicios sociales, servicios básicos.

Una idea integral sobre desarrollo involucra los siguientes ámbitos

- desarrollo natural - equilibrio ecológico

---

<sup>19</sup> En México tenemos el ejemplo de la privatización del sistema de pensiones y jubilaciones que sin duda ha contribuido a dinamizar los mercados de capitales

- desarrollo humano - satisfacción de las necesidades básicas materiales y no materiales de todas las personas
- desarrollo social y desarrollo político - justicia social, igualdad y equidad para todos los grupos sociales
- desarrollo cultural - que las externalidades culturales negativas afecten lo menos posible otros ámbitos

El desarrollo social posibilita el desarrollo económico sostenido<sup>20</sup> La educación, la salud, la vivienda, la alimentación, la equidad y la participación de la sociedad civil en los programas gubernamentales son los temas básicos que se incluyen en el difundido campo del desarrollo social. Como se advierte es imposible plantear el desarrollo social sin el desarrollo humano

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el desarrollo humano es el proceso en el cual se amplían las oportunidades, las esenciales son

- \* disfrutar de una vida prolongada y saludable
- \* adquirir conocimientos
- \* el acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente y las otras oportunidades necesarias
- \* la libertad política, económica y social
- \* las posibilidades de ser creativo y productivo
- \* respetarse a sí mismo
- \* disfrutar de las garantías de los derechos humanos

Además, el desarrollo humano implica dos ámbitos la formación de las capacidades y su uso. Se le puede cuantificar a partir de la medición de la privación que se vive en términos de la esperanza de vida al nacer, el alfabetismo en adultos y el ingreso; construyendo indicadores para cada uno de estos aspectos y de esa manera ubicar valores mínimos y máximos a nivel nacional o regionales.

PNUD ha propuesto un índice de desarrollo humano que incluye ingreso per capita, esperanza de vida, acceso a la educación (alfabetización y escolaridad promedio). Como resultado de su aplicación planteó la idea de gasto social prioritario (desde luego dirigido a los más pobres entre los pobres) las mejoras en salud, educación y nutrición se refuerzan recíprocamente y son la concreción de la inversión en capital humano (Cf. Capítulo de organismos internacionales)

En México desde la década de los años 80 los gobiernos han planeado y trabajado un sector de desarrollo social, idéntico al de bienestar social en otros países; de manera que en la inversión pública federal por sectores se ha identificado la categoría bienestar social para gastos fijos de capital, por ejemplo,

<sup>20</sup> La ONU ha considerado indispensable desplegar el capital humano entendido como la calidad en los recursos humanos, invirtiendo sistemáticamente en educación, salud, nutrición como política de estado.

hospitales, escuelas, centros de salud. En el nivel de la gestión se han usado indistintamente estos dos términos. La responsabilidad del estado en la agenda de desarrollo social se ha compuesto de cuatro áreas: eliminación de la pobreza estructural, reducción de la inseguridad económica y social, reducción de las disparidades económica y social, eliminación de la discriminación basada en características como género, grupo étnico, religión

Durante el lapso que analizamos, el discurso gubernamental llegó a utilizar también como términos sinónimos desarrollo social y justicia social. En el Diccionario Jurídico Mexicano se define justicia social como el criterio que rige las relaciones entre los individuos y la sociedad. Sea considerando el punto de vista de los derechos de la sociedad (justicia legal o general), desde el punto de vista del derecho de los individuos (justicia distributiva). Esta justicia social se opone a la justicia particular o privada que rige las relaciones de intercambio de bienes entre los particulares.

Quizá sea conveniente recordar que la Doctrina de la Solidaridad Social fue desarrollada por el filósofo francés León Burgois: la función de la justicia social consiste en establecer una equivalencia entre la solidaridad como norma y la solidaridad como hecho, siendo la característica esencial de la primera la exacta equivalencia entre el beneficio individual que se recibe del todo social y la contribución individual que se aporta al todo social. En forma de relación cuasi contractual esa justicia social sólo puede ser realizada a virtud de la intervención amplia de los poderes públicos. Es reciprocidad y se basa en los servicios que cada uno de los miembros de una sociedad presta a todos y cada uno.

### **Gasto social**

Es la suma de todos aquellos gastos que realiza el estado y que poseen una connotación social, existen diversos criterios para delimitar las partidas presupuestales que deben incluirse, pero en general se acepta: educación, salud, y vivienda; la justicia, por ejemplo, ha sido motivo de encendidas polémicas. Del gasto público, nuestro interés se centra en el gasto social.

El gasto social es progresivo o regresivo sobre la base del porcentaje destinado a las diversas categorías de hogares por nivel de ingreso. Si el porcentaje del gasto se reduce a medida que aumenta el ingreso se considera que el impacto es progresivo; por el contrario si el porcentaje de gasto se incrementa mientras que el ingreso disminuye entonces la distribución es regresiva<sup>21</sup>. Además, el gasto social es procíclico cuando evoluciona en el mismo sentido que la actividad económica, con prioridad para la compensación de ingresos.

---

<sup>21</sup> La progresividad es representada por el Coeficiente de Gini entre -1 y 0 y la regresividad entre 0 y 1

Cabe aclarar que algunas estructuras regresivas en el gasto social también pueden tener efectos redistributivos, porque la distribución del ingreso siempre es más regresiva que la del gasto y que el impacto de los programas es más importante entre más pobre sea el sector de la población a la que se dirigieron dichos programas. El adecuado manejo de esas condiciones permitiría que el gasto social efectivamente mejore la calidad de vida de la población.

Existe un indicador para la focalización del gasto social, relaciona el porcentaje de gasto asignado al grupo objetivo con el porcentaje de la población que éste representa, por ello permite determinar si efectivamente se está consiguiendo el objetivo y *calcular el grado de focalización que se da en la práctica como resultado de los factores que conducen a la exclusión de ciertos grupos*. Por otra parte, también se ha usado para definir las prioridades macroeconómicas asignadas al gasto social su relación frente al PIB

Para mejorar la eficacia y eficiencia del gasto social destacan la determinación de su monto, la distribución sectorial e intrasectorial y el rediseño de los programas en curso<sup>22</sup>

## **Subsidios**

El subsidio como parte de las políticas gubernamentales se ha usado, entre otros objetivos, fundamentalmente para aliviar la pobreza, incrementar el bienestar de los grupos sociales más desprotegidos, mediante la transferencia directa de recursos. Al respecto, existen esquemas, uno el universalista beneficiar a todos por igual independientemente de los niveles de ingreso, lo que en términos prácticos significa transferencias a toda la población. El otro, para la población seleccionada por criterios específicos, se privilegia el objetivo de mayores beneficios al menor costo posible.

Se ha comprobado en diversas experiencias mundiales que el incremento del bienestar de la población pobre no se logra automáticamente con transferencias monetarias, porque no hay posibilidad de asegurar que la población objetivo de los programas de política subsidiaria consuma, a partir de la mencionada transferencia, los bienes que gubernamentalmente se ha juzgado como más necesarios. Entonces también es importante considerar algunos rasgos culturalmente sobresalientes de la población a la que se desea llegar

<sup>22</sup> En 1996 el gobierno mexicano declaró en el marco de la Cumbre para el Desarrollo Social que el gasto social representaba el 9.2% del PIB. El embajador Manuel Tello manifestó: "de cada 100 pesos que el gobierno gasta, más de la mitad, 54 pesos, se emplean en medidas para mejorar las condiciones de vida de las gentes - nuestro principal desafío en el umbral del nuevo milenio es atender alrededor de 22 millones de mexicanos que viven en situación de extrema pobreza" (La Jornada 17 octubre 1996)



Las políticas subsidiarias en general enfrentan el grave problema de la ubicación/medición de las personas pobres; idealmente se buscaría transferir recursos suficientes sólo a esos grupos de pobres para que dejaran de serlo, esto desde luego es prácticamente imposible simplemente por los costos presupuestales. Delimitar la población objetivo es sumamente complicado revisar situaciones individuales, en el sentido de la propia calificación como beneficiario y que en el transcurso del tiempo las condiciones económicas pueden variar y sin embargo no alterarse el estatus de beneficiario.

El concepto "targeting" (Horton 1992/ Cisneros Buenfil s/f) ha sido trasladado al español como "acierto" para analizar la forma en que se otorgan los subsidios, fundamentalmente determinar el grado de acierto entendido esto como el aprovechamiento específico del subsidio por la población objetivo, lo que evidentemente depende de la forma en que éste se otorga

Las políticas subsidiarias se analizan frecuentemente con base en criterios de costos administrativos, los aciertos mediante variables, ecuaciones que relacionan dichos costos con las transferencias a la población, verificando los desperdicios de los recursos totales para ilustrar la eficacia de los programas (Banco Mundial).

También es importante considerar que estas políticas gubernamentales generalmente propician situaciones monopólicas, pues el gobierno regula y aplica. Para favorecer a los consumidores el subsidio se convierte en una diferencia entre el precio que los compradores pagan y el precio que los productores reciben ¿cómo sucede? mediante el incremento del ingreso de los consumidores por una transferencia que puede ser en efectivo, en cupones o en especie

"... cuando hay mercados que no funcionan en forma competitiva sino monopólica en el sector que se pretende subsidiar, la forma en la que se implemente el subsidio será determinante para distribuir los beneficios: otorgar un subsidio en dinero seguramente aumentará las ganancias monopolísticas, ya que aumentará la demanda por bienes del sector, pero la oferta seguramente no variará mucho, con lo cual resultarán precios mayores para el consumidor con menor beneficio para él. Los mayores beneficios en este caso serán para el monopolista, ya que el consumidor no podrá aumentar considerablemente el consumo de los bienes del sector" (Cisneros Buenfil s/f 35). Desde luego recordando que es muy importante la influencia de las elasticidades de los diversos productos, cuando la oferta es inelástica los favorecidos son los productores

Son dos los principales argumentos a favor de la focalización en este tipo política primero el reconocimiento de la heterogeneidad de la pobreza, por ejemplo existen hogares que se ubican por encima de la línea de pobreza y que viven con hacinamiento o déficit nutricional; segundo el ingreso per cápita es bajo por diversas causas. De ahí se sustenta la lógica y la necesidad de evitar filtraciones subsidiarias hacia los no pobres



Un ejemplo de subsidios a alimentos básicos, bajo el supuesto de que los individuos con menores ingresos destinan un mayor porcentaje monetario a la adquisición de los mismos, sería decidir si en una primera opción se raciona los alimentos y se venden en forma subsidiada o en una segunda posibilidad se impone un subsidio general en el precio de mercado. El primer indicador a utilizar para tomar la decisión sería: cantidad consumida por la población pobre/cantidad consumida total, especificando costos y beneficios a partir de la situación económica en que actuaría la política subsidiaria, además de la pretensión específica de favorecer a la producción o a los consumidores

### **Política gubernamental y política pública**

Para lograr un desempeño eficiente en todo el proceso que implica el desarrollo de las políticas gubernamentales es necesario replantear cómo funciona la gestión. Esta cuestión nos parece especialmente relevante para el ámbito de las políticas social y alimentaria. *Analizar las estructuras y procesos a través de los cuales se toman las decisiones gubernamentales para determinar su grado de "publicidad"*<sup>23</sup>. Cabe destacar que la caracterización de lo público que se asume en este trabajo rebasa el ámbito gubernamental, pero éste es el "límite" de nuestro análisis

En Estados Unidos se inició (1930) una propuesta teórica, que involucraba un concepto de política pública en tanto una disciplina que se ocuparía del bienestar social, con una racionalidad fundamentada en la capacidad de los actores para influir en la toma de decisiones, desde luego en un escenario político pluralista y con recursos escasos. En 1951 el teórico norteamericano Harold Lazwell enlazó la investigación con la práctica para definir, explicar y generar algunas proyecciones sobre fenómenos sociales relacionados con asuntos de política pública, es decir en procesos y servicios gubernamentales. Su éxito se basó en la realización de análisis de costo – beneficio (Aguilar Villanueva 1993)

En general se fue consolidando la concepción (impulsada entre otros por Charles Lindblom) de identificación de las capacidades de los individuos y los factores para la maximización de éstas en términos de la participación en la definición de los objetivos sociales y sus mecanismos de ejecución, evidentemente dichos objetivos sociales formarían parte de las tareas o políticas gubernamentales (también estos criterios sustentan el de publicidad)

Desde sus orígenes la concepción de política pública ubicó los mecanismos de acción colectiva - como procesos e instituciones - tomando en cuenta los aspectos normativos para contextualizar los derechos y aspiraciones de los ciudadanos, en regímenes democráticos y sus políticas gubernamentales. Diseño

---

<sup>23</sup> De reunir los requisitos para poder propiciar como producto del quehacer gubernamental el bien público. La publicidad requiere que todos los actos de gobierno sean públicos, así lo público es ámbito organizacional e institucional, es interacción discursiva. Estas ideas derivan de los aportes de J. Habermas, además CF p 14

y ejecución de política pública tienen como requisitos indispensables el reconocimiento de la complejidad en el manejo de los asuntos de naturaleza pública y que los procesos de interés público generalmente no se definen de manera precisa o bien no siempre cuentan con suficiente consenso.

Por otra parte, a nivel mundial desde los años 70 se fue imponiendo el criterio de que la crisis del estado, es decir su ineficacia y los distintos niveles de ingobernabilidad se originaban en un déficit de actividad pertinentemente orientada, lo que a su vez era causado por una sobrecarga de la demanda ciudadana. Como consecuencia lógica se aceptó la disminución de las estructuras gubernamentales y a veces el recorte de las políticas sociales, con la promesa de eficiencia para la administración pública. El estado y sus políticas debían concentrarse en los aspectos estratégicos para el conjunto de la sociedad; generando iniciativas que promovieran la participación activa de los actores sociales.

La eficiencia y eficacia del desempeño gubernamental no son un resultado mecánico y directo del tamaño del estado. La reducción estatal no provee automáticamente soluciones. **Una forma que se ha utilizado para medir el tamaño del estado es la relación entre el número de funcionarios por cada 100 ciudadanos atendidos, combinándose con el porcentaje que representa el gasto público frente al PIB (Kliksberg s/f)**

Por otra parte, la eficacia y la eficiencia del funcionamiento estatal tampoco dependen de manera mecánica de la falsa antinomia estado versus mercado, entre ellos existen diversas organizaciones que representan espacios de interés público y que cumplen fines de utilidad colectiva pero que no forman parte ni del gobierno ni del mercado, pero que están presentes en la ejecución de acciones que pertenecen en muchas ocasiones al ámbito de la política gubernamental

**Es necesario atraer al funcionamiento del estado los nuevos aportes tecnológicos en desarrollo institucional y en gerencia, pero no con la burda intención de realizar copias mecánicas del sector privado en gerencia, pues la realidad organizacional del gobierno tiene sus específicas complejidades.** La aplicación de la tecnología para la toma de decisiones y el desarrollo de funcionarios debería diferenciar los tipos de instituciones y de gestión y sobre todo generar elementos para el establecimiento de nueva cultura administrativa y política (que no son fáciles de alcanzar en el corto plazo)

La realidad organizacional del estado se puede asir mediante la relación Estado - Gobierno - Administración Pública - Gestión Pública. Así es posible ubicar grupos de objetivos o tareas para la Administración Pública en el nivel de la Gestión pensadas como Administración de lo Público, estos son: las estrategias, las relaciones interorganizacionales e intraorganizacionales, las políticas o programas.

De manera que la Política con mayúscula si bien explica en una medida importante la función pública, no debe asociarse únicamente a la actividad de los

partidos políticos cuando ejercen el poder, toda actuación política en torno a las instituciones del gobierno y sus políticas poseen - y la tendencia es a que se incrementen- diversos niveles de publicidad. El servicio público ha ido dejando de llevarse a cabo de maneras patrimoniales -premodernas- vale decir con Max Weber como un sistema prebendario.

Samuel Eisenstadt definió al neopatrimonialismo (Badie y Hermet 1993: 189) para describir un modo de dominio tradicional ejercido en virtud de un derecho personal absoluto, el personal político administrativo es "cliente" del príncipe y por ello su poder de decisión queda sometido a la discrecionalidad, mismos políticos se conducen con una lógica patrimonial. Lo que generalmente repercute con un exceso de burocratización en las instituciones político administrativas: con empleo masivo de funcionarios, duplicidad de funciones y confusión entre las esferas de lo público y lo privado que desde luego afecta la construcción de lo político.

El modelo descrito puede aplicarse en términos generales a las instituciones y procesos de las políticas gubernamentales en México para el periodo que nos ocupa, si bien con distintos grados. Pero una de las características que sin duda se comparte es la de la escasa o nula participación de la ciudadanía en la formulación de las políticas gubernamentales.

En un sistema político -cultural no patrimonialista el proceso de gobierno debe atender y solucionar los problemas públicos, estos son aquellas situaciones o fenómenos que afectan de manera inmediata o a futuro al interés público ciudadano en su conjunto. En este sentido una organización pública es un sistema socio - técnico en él que los elementos humano, tecnológico y material son coordinados en un proceso de interacción complejo para realizar los objetivos deseados ( Enriquez y Ramirez 1996)

El factor público define la forma de las organizaciones, "lo público" es una cuestión de grado con relación directa a los procesos esenciales de toda organización, a saber: el establecimiento, la estructuración, la adquisición y manejo de los recursos, y la determinación y consecución de objetivos. La "publicidad" requiere que todos los actos de gobierno sean públicos, así lo público es ámbito organizacional e institucional, es interacción discursiva.

Desde una perspectiva pública la agenda de gobierno se conforma por aquellas situaciones que son consideradas por los tomadores de decisiones como problemas públicos y por ello deben ser resueltos, *en este sentido lo más importante para entender y / o cuestionar la agenda es conocer los criterios utilizados para dotar esa naturaleza de pública a una determinada situación.* También se incorporan algunas demandas presentadas por la ciudadanía. A partir de la delimitación de los problemas públicos se establecen cálculos y se evalúan las opciones, idealmente se debería llegar hasta considerar las posibles consecuencias.

De cómo y con qué elementos se conforma la agenda de gobierno se puede establecer el grado o naturaleza de publicidad que permea al gobierno. Desde luego también se debe incluir en estas consideraciones al estilo personal de tomar decisiones y de gobernar, este aspecto definitivamente impacta al proceso de gobierno.

El estado, ya ha sido mencionado en párrafos anteriores, debe atender únicamente lo público lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos, es el campo de interacciones en el que los ciudadanos hacen Política y políticas sobre necesidades, proyectos e intereses de alcance general. Los privados por medio de diversos canales de opinión y decisión proyectan interés sobre determinados temas en la medida que les afecta o involucra (Aguilar Villanueva 1992)

### **Evaluación de Programas de Política Social**

Definitivamente la evaluación con sus resultados contribuye a mantener o incrementar la racionalidad en la toma de decisiones, identificando problemas, seleccionando alternativas, previendo - en lo posible - consecuencias, optimizando la utilización de recursos disponibles, mediante el aprendizaje de las experiencias tanto las exitosas como las de fracaso. Se compara a partir de un patrón de deseabilidad (imagen - objetivo hacia la cual se orienta la acción), cotejar lo que realmente sucedió como consecuencia de la actividad desplegada para alcanzar efectivamente los objetivos planteados

En una política social pública la evaluación debería formar parte del proceso de diseño, "... si planificar es introducir organización y racionalidad en la acción para el logro de determinadas metas y objetivos, la evaluación es una manera de verificar esa racionalidad, midiendo el cumplimiento de los objetivos y metas previamente establecidos" (Cohen 1992: 73)

Es importante establecer la diferencia entre evaluación y monitoreo, éste último es la supervisión periódica de las ejecuciones o acciones, es verificación sistemática o seguimiento, por ello implica la recolección rutinaria de información para identificar las discrepancias entre lo planeado y lo que realmente sucede<sup>24</sup>

Los organismos internacionales han definido a la evaluación de las siguientes maneras: ONU " proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos. Como un proceso organizativo para mejorar las actividades y ayudar a la planificación, programación y toma de decisiones futuras. Quienes se han beneficiado, de qué manera, en qué medida y por qué"

---

<sup>24</sup> UNICEF recomienda que el monitoreo se enfoque a los progresos de los proyectos a partir de indicadores específicos y trabajando con cronogramas; pero estos procesos se deben complementar con evaluaciones

UNICEF "proceso que procura determinar de la manera más sistemática y objetiva posible, la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto de actividades a la luz de objetivos específicos. Es una herramienta administrativa de aprendizaje y un proceso organizativo para mejorar las acciones"

Para la Organización Panamericana de la Salud (OPS) "la medición de cualquier cambio en un estado o situación dada, dentro de un periodo específico y que se verifica como resultado de las actividades realizadas para alcanzar un objetivo determinado".

Desde luego la condición básica para el desarrollo de la evaluación es la existencia de sistemas de información, diseñados para contener datos estadísticos pertinentes y adecuados. Los conceptos que forman los objetivos se transforman en variables a partir de deducciones analíticas (exhaustivas y excluyentes) que diferencian todas las dimensiones de los conceptos, sólo entonces se eligen los indicadores, siendo de producto o de efectos y a partir de ellos conformar índices, los que pueden ser sumatorios simples o sumatorios ponderados

La evaluación se concentra en una tipología de dos niveles:

1. *ex - ante* se realiza antes de la inversión y operación, de manera que permite conocer costos y probables impactos. Soporta los cálculos de los costos de cada alternativa (como un análisis de eficacia) por ello proporciona criterios racionales para decisiones cualitativas, si se ejecuta o no un proyecto o la jerarquía en que deben desarrollarse
2. *ex - post* en la etapa de operación y particularmente en la finalización para conocer qué tanto se alcanzaron los impactos esperados y puede ser cualitativa, cuantitativa o combinada. El principal aporte de este tipo de evaluación es el criterio para definir si se continúa con el tipo de acciones realizadas o no y en caso afirmativo programar los nuevos requerimientos, mediante modelos experimental clásico, cuasiexperimental o no experimental<sup>25</sup>

En ambos casos se toma a los programas o proyectos "divididos", como un proceso de al menos tres etapas preinversión o formulación, inversión y operación. Evidentemente esta división puede y debe complejizarse según las específicas necesidades de evaluación. El punto de partida es el análisis de la estructura de planeación y programación. Se examina la organización integral a partir de los documentos institucionales y la primera intención puede ser el responder cuestionamientos como ¿que se pretende con la ejecución del

<sup>25</sup> El modelo experimental clásico busca la magnitud en los cambios producidos en el grupo con proyecto separando cada objetivo y los compara con un grupo sin proyecto. presenta el problema de la selección aleatoria en los integrantes de la Línea de Base. El modelo cuasiexperimental efectúa mediciones en las Líneas de Base y Líneas de Comparación, privilegia la distinción en la pertenencia a un grupo con proyecto o sin proyecto, la selección se realiza con base en las variables relevantes del propio proyecto, sin determinaciones aleatorias. Por su parte, el modelo no experimental se aplica a la población objetivo sin contrastar los resultados con un grupo de control

programa?, ¿con que información se cuenta?, ¿cuales son las estrategias del programa?, ¿que tipo de actividades corresponden a las estrategias?, ¿cuanto han sido los recursos disponibles?

Existen diversas metodologías de evaluación, pero las que se describen a continuación han sido de las más utilizadas en los últimos años

- Análisis costo - beneficio (ACB): comparación de costos y beneficios, se expresa en unidades monetarias
- Análisis del mínimo costo (AMC): comparación de costos monetarios (puede ser ex - ante o ex - post) con los objetivos que no pueden expresarse en dinero, derivados de decisiones políticas, para buscar criterios que posibiliten la eficiencia, es decir el menor costo
- Análisis costo - impacto (ACI): a partir del AMC esta metodología evalúa la eficiencia más los impactos totales en la población beneficiaria y los posibles efectos secundarios<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Se debe tener presente que la magnitud de los impactos buscados no son función lineal de las inversiones, de manera que sólo incremento en la inversión de un programa o proyecto no incrementará en la misma medida los resultados

## CAPITULO II

### MARCO CONCEPTUAL DE POLITICA ALIMENTARIA<sup>27</sup>

#### El Hambre

*"Uno de los más viejos testimonios del hambre es también uno de los más viejos documentos de la historia humana. Se trata de la inscripción de un monolito descubierto en una isla próxima a la primera catarata del Nilo: Yo lamento desde lo alto de mi elevado trono la inmensa desgracia de vernos privados durante siete años de la marea del Nilo en el curso de mi tiempo. El grano es raro. Faltan los víveres y toda clase de alimentos. Cada uno se ve transformado en ladrón de su vecino. La gente quería correr y no puede caminar. Los niños lloran, los jóvenes flaquean como los viejos. Sus almas están quebradas, sus piernas torcidas se arrastran miserablemente, sus manos permanecen cruzadas sobre el pecho. Está desierto el gran Consejo de la Corte. Los cofres de provisiones están abiertos pero no contienen más que aire. Todo está agotado." (Masseyeff 1972: 78)*

El hambre indudablemente es uno de los más importantes motores de la historia humana, la civilización ha podido desarrollarse en la medida en que las necesidades fundamentales son satisfechas y entonces algunos individuos se dedican a actividades menos inmediatas. Una primera interpretación del hambre se suele plantear como un problema individual ocasionado por la ingestión insuficiente de alimentos, pero en realidad es un problema social.

Para nosotros el hambre es la ingestión insuficiente de alimentos en relación con la percepción del propio individuo en cuanto al alimento que necesita para mantener la buena salud, proveer lo necesario para el crecimiento y permitir la acción física (Timmer 1985: 19). Es una sensación consciente de necesidad de alimento, se manifiesta como un malestar o dolor epigástrico que produce una

---

<sup>27</sup> Es conveniente dejar sin lugar a duda algunas definiciones fundamentales utilizadas por los organismos de la ONU:

alimento: todo producto, transformado o no, que contenga cuando menos algún elemento nutritivo necesario para el crecimiento, desarrollo o conservación del buen estado de salud, y que sea susceptible de ser metabolizado por el organismo humano

nutrimento: todo o algún elemento contenido en el alimento ingerido y que el organismo aprovecha al transformarlo en sustancia química que nutre y se hace parte del cuerpo

nutrición: estado fisiológico resultante de la acción continua de la ingesta y del aprovechamiento de nutrimentos

dieta: composición del sustento diario que se consume habitualmente y que puede variar

sensibilidad de vacío que se puede hacer acompañar de angustia, abatimiento o somnolencia<sup>28</sup>.

Las complicaciones, patologías, causadas por el hambre son de diversa índole e intensidad, la inanición provoca trastornos fisiológicos importantes: paralización del crecimiento en sujetos jóvenes, adelgazamiento, extenuación y al cabo la muerte, desde luego en todos estos procesos se presentan alteraciones psicológicas. Por principio haremos una descripción válida para las situaciones individuales, pero en el desarrollo subsiguiente pasaremos a los ámbitos social y político.

Por sus efectos sociales, importa destacar la adaptación fisiológica a las restricciones alimentarias. Existen niños "adaptados" sobrevivientes de desnutrición, que nunca llevarán una vida "sana y natural" ni física ni psicológica ni culturalmente.

Regresando a las repercusiones colectivas se comprende de suyo la importancia de la alimentación restringida como combinación en los individuos desde el comienzo de sus vidas aunado a la herencia de generaciones previas también mal alimentadas. La subalimentación no se presenta aislada, su contexto es de limitación económica, social, intelectual y afectiva.

La mayoría de los hambrientos en el mundo se compone por los pobres y los grupos vulnerables (los niños de corta edad, mujeres embarazadas y en período de lactancia y los ancianos). El hambre como fenómeno colectivo puede ser causada por el fracaso en el acceso a los suministros localmente disponibles o a problemas en los medios para producirlos.

Solucionar el hambre significa ampliar la posibilidad de elecciones disponibles para los consumidores, en el entendido de que dichas elecciones se realizan en función de los ingresos, los precios, los suministros de alimentos y la cultura alimentaria del consumidor, es decir en el plano social. Las soluciones colectivas implican transformar distintos aspectos del sistema alimentario, que se compone por el sector productivo, el de distribución y el de nutrición. Es imposible comprender al sistema alimentario si no se conocen las conexiones entre sus sectores. De lo que resulta forzoso asumir que las soluciones se desarrollan en la Política y las políticas: el hambre, insistimos, es un asunto colectivo desarrollado y solucionable en el plano social.

---

<sup>28</sup> El cuerpo humano necesita una variedad de sustancias para asegurar su satisfactorio desarrollo: reparar los tejidos; generar la energía termodinámica para las diversas actividades físicas y psíquicas (funciones plásticas); el estímulo y coordinación de los procesos bioquímicos (función reguladora); y la reposición de la pérdida de agua (función hidratante).



## Seguridad Alimentaria<sup>29</sup>

La seguridad nacional ha dejado de relacionarse únicamente con el armamentismo, para entenderse desde la perspectiva de una economía saludable, en ese sentido relacionamos uno de los temas de mayor importancia para la agenda gubernamental considerar en su diseño de la política alimentaria la seguridad alimentaria. Este concepto ha evolucionado a partir de los criterios aprobados en la Conferencia Mundial de Alimentación de 1974, con ellos se revisó en los países la estructura de la demanda para determinar los segmentos de población a los que corresponde brindar oportunidades para su seguridad alimentaria

En ese tiempo la seguridad alimentaria se asociaba únicamente con una producción primaria suficiente, como disponibilidad agregada. Se afirmó que en todos los países existían núcleos de inseguridad alimentaria y desnutrición

Los objetivos de la seguridad alimentaria mundial son referidos a la suficiencia de los suministros, otorgando especial atención al incremento de la producción en los países de bajos ingresos con déficit de alimentos, la estabilidad en el flujo y los problemas de acceso en los países y grupos sociales necesitados. Además es pertinente recordar que la seguridad alimentaria tiene dos dimensiones temporales una a corto y otra a largo plazo. En general la seguridad alimentaria nacional no puede disociarse del contexto mundial y en términos contemporáneos se puede aceptar que "la lógica globalizadora tiene sus trampas... una de esas trampas está en la seducción ejercida sobre los países pobres para que abandonen la producción de alimentos básicos, que importarán de los ricos cuyos excedentes están a la disposición. A cambio se dedicarán a cultivos de exportación con un mercado seguro. El caso de África mostró la irracionalidad que puede encerrar, a veces, la racionalidad económica: cuando se desploman los precios, no se dispone de alimentos básicos para la población ni de dinero con qué comprarlos afuera. Renunciar a la soberanía alimentaria puede significar quemar las naves en condiciones dramáticas..." (Campos 1995: 346)

Las condiciones para lograr la seguridad alimentaria cambian particularmente bajo la influencia del crecimiento de la población y de la modificación de la estructura de edades. En países como México son importantes el "envejecimiento de la población" o el aumento de la altura, que conducen a mayores necesidades

---

<sup>29</sup> La seguridad alimentaria requiere de un sistema alimentario con características del siguiente tipo

- \* capaz de generar una oferta interna de alimentos cuyo volumen y composición permita satisfacer no solo la demanda efectiva sino también las necesidades de los grupos sociales que no tienen acceso al mercado por problemas de ingreso
- \* que cuente con mecanismos para neutralizar las fluctuaciones cíclicas en la producción y en los precios
- \* que reduzca la dependencia de la oferta externa de alimentos básicos
- \* provoque un uso racional de los recursos naturales
- \* asegure mecanismos de distribución
- \* permita acceso económico a los alimentos

energéticas per cápita, el descenso de la tasa de fecundidad y el aumento de la urbanización las reducen en el largo plazo.

Otro importante fenómeno demográfico, las migraciones también pueden asociarse a la falta de seguridad alimentaria combinada desde luego con otros factores como el agotamiento de recursos naturales.

Por otra parte, es importante aclarar que el número de habitantes en sí mismo no es un indicador suficiente para conocer las necesidades de alimentos. Las cantidades de alimentos disponibles pueden hacernos conocer los que podrían llegar al consumidor, pero no lo que se consume realmente y menos acercarnos a las distintas realidades por grupos socioeconómicos

Por lo tanto la seguridad alimentaria se garantiza con condiciones económicas, sociales, políticas, culturales y jurídicas pues es más que la capacidad adquisitiva del ingreso individual o familiar. El crecimiento del sector alimentario es vital para lograr la seguridad alimentaria. Oferta y demanda deben considerarse simultáneamente, de esa manera se tienen presentes los planos de producción, comercialización, transformación y consumo. También requiere y requerirá que se garanticen suministros suficientes de agua

Especialmente para la FAO, desde finales de los años 70, **seguridad alimentaria “significa que todas las personas tengan todo el tiempo acceso a alimentos sanos y nutritivos para mantener una vida sana y activa. Esta definición tiene tres dimensiones: disponibilidad, acceso y estabilidad; y varios niveles: mundial, nacional, familiar e individual...la capacidad para lograr la capacidad alimentaria en un país puede verse afectada por las condiciones en otros países; a medida que la economía mundial avanza en la integración, es más difícil que un país se aísle de las decisiones y acciones de otros”** (FAO Noviembre 1995:1)

Otra definición, no menos interesante, de seguridad alimentaria es libertad, capacidad y derecho de las comunidades, regiones y naciones, para decidir las estrategias productivas, de abasto, comercialización y consumo de alimentos suficientes y de alto valor nutrimental. Para lo cual se requiere de autonomía política y económica, así como de reservas alimentarias nacionales e internacionales suficientes y de libre acceso<sup>30</sup>.

A principios de los años 80 el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (FAO) precisó por seguridad alimentaria en los hogares: acceso físico y económico a alimentos suficientes para todos los miembros de la familia, sin riesgo injustificado de que se vean privados del mismo

Lograr la seguridad alimentaria universal se consideró, en el Sistema ONU, una tarea difícil pero alcanzable en la medida que la disponibilidad de alimentos se

---

<sup>30</sup> Braojos García, Ramón. La Jornada 17 de octubre de 1996

lograría combinando las producciones nacionales y el comercio internacional, la reducción de la inestabilidad estacional mediante la concordancia de comercio, almacenamiento y financiación para lograr transferencias oportunas de alimentos, el acceso a alimentos inocuos y nutritivos mediante la promoción del empleo productivo, utilización adecuada de los recursos naturales y apoyos sociales. En este orden de ideas la FAO señaló que la seguridad alimentaria universal debería ser una prioridad para todos los gobiernos.

Por su parte la CEPAL consideró que la seguridad alimentaria es también una estrategia de desarrollo económico, compuesta por una compleja red de interrelaciones entre productores, consumidores y políticas económicas.

Contra la seguridad alimentaria atentan: el hambre; los disturbios civiles, la inflación; desempleo y subempleo; rendimientos insuficientes del sector primario, depredación de los recursos naturales, deuda externa elevada, tipos de cambio sobrevalorados; perturbaciones en el mercado internacional. " el problema de la inseguridad alimentaria es un problema de acceso inadecuado que resulta, a su vez, de la inadecuación del poder adquisitivo. En lo inmediato este problema ha de abordarse haciendo hincapié en el alivio de la pobreza y, a más largo plazo, en su eliminación, a fin de generar la demanda efectiva que es el motor económico del crecimiento de la producción alimentaria" (FAO WFS/96/TECH/7.ii)

Para conocer (muy genéricamente) sobre la situación de la seguridad alimentaria en el tiempo tenemos las siguientes variables:

- 1 disponibilidad de alimentos per cápita para consumo humano directo
- 2 distribución de los suministros alimentarios como promedio nacional

La FAO ha utilizado tres medidas para cuantificar y evaluar la seguridad alimentaria

1. suministro nacional de alimentos medido en calorías por persona y día Cal/Cap
2. índice de seguridad alimentaria en los hogares ISAH
3. porcentaje de desnutridos en la población total: DESN

Los índices procuran ponderar los problemas o fenómenos relativos a la seguridad alimentaria, que se pueden aglutinar (Peláez 1991) de la siguiente manera

- 1.- Coyunturales de disponibilidad agregada: climáticos adversos, sociopolíticos, fluctuaciones en los ingresos en divisas o en la capacidad para importar
- 2- Estructurales de disponibilidad agregada: crecimiento de la demanda tendencialmente superior al de la producción interna, deterioro del potencial productivo, sustitución del cultivos alimentarios, deterioro de la demanda por exportaciones, cuellos de botella en la estructura de almacenaje, transporte transformación, fragmentación de la tierra; pérdida de fertilidad de los suelos,

salario menor que la canasta básica; desempleo crónico y falta de seguridad social; aislamiento geográfico; analfabetismo

3.- Coyunturales de acceso familiar o individual malas cosechas no compensadas por mejores precios, caída estacional de los precios del producto; desempleo estacional; declinación temporal en salarios reales, migración  
Estos son los "asuntos" que la agenda de gobierno debería plantearse

### **Sistema Alimentario**

La política alimentaria comprende los esfuerzos que despliegan los gobiernos para incidir en el sistema alimentario, incluyendo generalmente objetivos sociales, comúnmente dedica especial atención a los alimentos básicos entre los que destacan maíz, arroz, trigo, soya, azúcar, carne, aceites y semillas oleaginosas. Esta política gubernamental debería garantizar a todos los hogares los medios para adquirir los alimentos que se necesitan de forma continua y que no estén sometidos a riesgos excesivos de fluctuaciones.

Política alimentaria es un ámbito globalizador de relaciones entre productores y consumidores; y entre naciones y regiones. Por ello debería propiciar y potenciar contextos eficientes y sanos para el desarrollo de la producción, comercialización y consumo de los productos alimentarios, para las poblaciones en su conjunto, lo que implica políticas<sup>31</sup> diferenciadas.

Suministro alimentario no es sinónimo de necesidad nutrimental, ésta es individual y la determina el médico o el nutriólogo. Como asunto público y de política gubernamental el sistema alimentario y el diseño de política alimentaria se interesan por la demanda colectiva de alimentos, su producción y el acceso de la población<sup>32</sup>.

El sistema alimentario es el conjunto de relaciones socioeconómicas que inciden de modo directo en los procesos de producción primaria, transformación agroindustrial, acopio, distribución, comercialización y consumo de los productos alimentarios. Se trata de la agrupación particular de producción y consumo de bienes alimentarios, con fines analíticos el concepto se constituye por una estructura de producción y otra de demanda o consumo.

También ha sido pensado como un complejo de relaciones entre agentes que están directamente ligados al proceso de producción, transformación, circulación

---

<sup>31</sup> Este es un concepto utilizado por la ciencia política norteamericana, en singular es policy, el plural policies y refieren a las políticas en el nivel de la gestión, del hacer rutinario/programático del gobierno.

<sup>32</sup> "... en general en las poblaciones en que la alimentación se basa en el arroz, trigo o maíz, las necesidades energéticas son casi un 10% inferiores a las de los países desarrollados cuya dieta contiene más productos pecuarios" (FAO WFS 96/TECH/10:10)

apropiación y consumo de alimentos (Definición del Sistema Alimentario Mexicano, SAM).

Para que realmente apoye el desarrollo económico el sistema alimentario deberá ser ambientalmente equilibrado, ser económicamente viable y socialmente equitativo, democrático y éticamente respetuoso de esa manera contribuirá a mejorar permanentemente la calidad de vida ( sustentabilidad)<sup>33</sup>.

Desde el concepto de sistema alimentario se posibilita el diseño de la política alimentaria, evaluando el comportamiento de los distintos agentes y la dinámica de las fases del proceso:

- 1 - comportamiento micro de las unidades familiares de los consumidores y productores de alimentos
- 2 - perspectiva comercial sobre la función de los mercados internos y externos
- 3 - vincular las políticas del sector micro con las macroeconómicas en el funcionamiento del sistema alimentario

### **Cadena Alimentaria**

Con el concepto de cadena alimentaria operacionalizamos el de sistema alimentario y hacemos posible localizar lugar y forma que adquieren los principales conflictos o problemas, mejorar el flujo de información para en todos los casos generar criterios específicos en atención al diseño y ejecución de la política alimentaria

Existen diversos tipos conceptuales de cadenas alimentarias y/o agroalimentarias, definidas a partir de diferencias estructurales y de comportamiento; grado de dinamismo actual o potencial, el peso de los productos finales en la dieta de los consumidores, los niveles característicos de concentración o arrastre de cada uno de los eslabones. En general consideramos que son de mucha utilidad analítica, pero hay que enfatizar el mismo rango de importancia para el abasto, distribución y consumo

Principalmente se han identificado y utilizado tres tipos conceptuales de cadenas alimentarias, a saber: alimentos básicos tradicionales, productos básicos modernos; alimentos diferenciados o de marca

Cabe destacar que también es utilizada una conceptualización de cadena orientada a la agroexportación, en este caso la diferencia fundamental se da entre la forma tradicional del manejo de los productos y la no tradicional

---

<sup>33</sup> Por otra parte régimen alimentario se conceptualizó como la relación político - económica que conecta la producción y consumo de alimentos a las formas históricas dominantes de acumulación de capital. Este implica directamente y da forma al sistema de estados a través del tiempo (Chauvet 1999:19) Siempre las relaciones entre las fases sucesivas o esferas de actividad productiva resultarán en la vinculación bidireccional entre la producción y el consumo final; desde luego también se inscriben flujos de servicios y de financiamientos. Con esta definición es posible dar importancia y explicación a los cambios en la producción y comercio de alimentos.

## Industria Alimentaria<sup>34</sup>

El sector alimentario de transformación es muy heterogéneo, coexisten desde microempresas familiares de tipo artesanal hasta gigantescos conglomerados transnacionales como la Nestlé. Resulta entonces fácil de comprender que funcionan muy diversas formas de organización de la producción, capacidad técnica del capital, niveles tecnológicos, redes de abasto, técnicas de mercadeo y publicidad.

En México la evolución de la oferta y demanda de alimentos industrializados comenzó una tendencia incremental a partir de la década de los 50, que fue directamente proporcional al tamaño de las ciudades pues éste incide en los hábitos y comportamientos de los consumidores: popular de bajos niveles de ingreso, intermedio, y de altos niveles.

Desde los años 60 el segundo grupo es el que permanentemente ha crecido y con ello se ha favorecido la producción masiva de alimentos transformados. Ya para los años 80 la decisión de los consumidores inequívocamente apuntaba a la búsqueda de productos bien diferenciados y de mejor calidad, la oferta de productos alimentarios transformados se volvió cada vez más diferenciada; esto quiere decir que por grandes tipos como bebidas, carnes, galletas, productos congelados se abrió una amplia gama de opciones, por ello también se le calificó como oferta matricial<sup>35</sup>.

La "industria alimentaria nacional" se ha desarrollado con los moldes surgidos de las grandes empresas transnacionales. En esos procesos se ha evidenciado desinterés por las posibilidades monetarias y necesidades de alimentación de la

<sup>34</sup> Para información sobre transnacionales consultar sección anexos

<sup>35</sup> En general los productos se han agrupado con la siguiente convención:

- Alimentos básicos de dinamismo reducido: Harina, tortillas de nixtamal, pan, galletas, piloncillo. Su producción es para el consumo masivo de sectores amplios de la población y son fuente importante de proteínas y energía. Los procesos de transformación industrial necesarios son simples y se caracterizan por bajos niveles de elasticidad - precio de la demanda.
- Alimentos dinámicos de consumo masivo: Carnes rojas y blancas, embutidos y lácteos, pescados y mariscos, oleaginosas (y alimentos balanceados aunque no sean de consumo humano). Son de uso generalizado, pero de menor presencia en los sectores de bajos ingresos. Los procesos de transformación que requieren son más tecnificados que los del grupo anterior, además las empresas que los producen presentan elevados índices de concentración de la producción. Por la demanda de estos productos se ha potencializado el proceso de sustitución de los cultivos tradicionales. En este grupo se da la presencia de transnacionales como Anderson Clayton, Fud, Purina, Cynamid, Acco, Carnation, Campells, General Foods.
- Alimentos diferenciados y de marca<sup>35</sup>: Preparación, congelado y envasado de conservas; encurtidos de frutas; legumbres; jugos; mermeladas; papas fritas; derivados de la leche: dulces y chocolates; entre otros. Este grupo se orienta al consumo de estratos de medios y altos ingresos. La producción se lleva a cabo de manera muy tecnificada e implica costosas campañas publicitarias. Los gastos de transformación, envasado y publicidad influyen mucho en los costos, pero por la tecnología se presentan bajos costos unitarios. Las empresas de este grupo viven altos grados de concentración e interrelación entre ellas, destacan las estadounidenses y japonesas, con filiales suizas, italianas y francesas. Por citar algunas: Danone, Del Monte, Beatrice Food, Gerber, Kellogg, Kraft, Nestlé, McCormick.

mayoría de la población mexicana. También se ha afectado el cultivo de básicos y con ello incentivado las importaciones agropecuarias.

La penetración de estas empresas se ha concretizado como capital mercantil y financiero; con presencia desde los procesos de suministro de materias primas para la producción primaria hasta la comercialización internacional y local. No son productoras de tecnologías agrícola o industrial para los países sino que, por el contrario, adaptan los procedimientos que emplean por su capacidad de control de los mercados, así como de las distintas condiciones de la producción y de esa manera modelan la oferta de insumos agrícolas.

### **Abasto**

Las relaciones comerciales y productivas entre el campo y la ciudad se establecen en el marco del sistema de abasto y distribución, tres cuartas partes de los alimentos producidos se transforman y consumen en las ciudades, la demanda urbana de alimentos determina la producción agropecuaria.

Las fases físicas que conforman al abasto dada la producción de bienes y servicios son empaque, almacenamiento, transporte, intermediación al mayoreo o medio mayoreo, venta al detalle. Abasto significa una modificación del estado físico o de la ubicación en el espacio "el abasto de alimentos comprende acopio, normalización, acondicionamiento, transporte, distribución y comercialización..." (Diario Oficial 27 de septiembre de 1984)

Los sistemas de abasto de las grandes ciudades son mecanismos muy complejos y heterogéneos que requieren para su eficaz funcionamiento solucionar un sinnúmero de problemas logísticos. Las zonas abastecedoras se especializan en determinados productos y por lo común también circunscriben sus entregas. Las excepciones se dan para regiones con grandes excedentes que pueden abastecer a varias ciudades.

La distribución comúnmente se congestiona en algunos espacios urbanos, en detrimento de zonas rurales. Ese fenómeno provoca problemas de funcionamiento en las economías, uno de los principales ámbitos que amerita transformación es el de la infraestructura, en atención a eliminar en lo posible los desperdicios, mermas y turismo de los productos.

Desde luego es necesaria la mejora de la infraestructura, pero debe quedar claro que con ello no se resuelven los efectos de la desigual distribución del ingreso que se concretiza territorialmente. El mercado aún en las comunidades pequeñas existe, la cuestión medular es la generación de capacidad económica para determinados núcleos de población donde no hay el ingreso suficiente o los precios son muy elevados en el contexto de esas zonas.

**El patrón de abastecimiento que ha funcionado en el país sigue las características de los denominados dendrítico - solar<sup>36</sup>, que significa que todo el sistema funciona a partir de un solo mercado regular y de exclusividad de la ciudad con su hinterland – en el sentido weberiano -: la Ciudad de México y su área conurbada ( Cf Abasto en la Ciudad de México).**

Como contraparte a la Ciudad de México y a las grandes ciudades del país, en las zonas rurales se presenta un abastecimiento deficiente en razón de malas comunicaciones y sistemas comerciales poco desarrollados; lo que ocasiona efectos tales como: a medida que crece la distancia con los centros urbanos los artículos son más caros y escasos. Sobre el traslado de alimentos es importante destacar que afecta la gran participación del norte en el abasto de la Ciudad de México, contra una débil intervención del sur, esta dependencia de la Ciudad tiene implicaciones de rentabilidad económica pero puede llegar a presentar situaciones de riesgo y vulnerabilidad para todo el sistema alimentario nacional por el peso relativo que establece

En México casi todos los alimentos consumidos en las ciudades pasan por centrales de abasto<sup>37</sup> y por ello se ha consolidado un núcleo de comerciantes mayoristas especializados en algún producto, ellos históricamente han sido los introductores. Sus instrumentos son la propiedad de los predios o control sobre la tierra por arrendamiento; el control de la producción por convenios, asistencia técnica y suministro de insumos; convenios con intermediarios para compra venta regionales; concentración de instalaciones para empacado. De manera que pudieron organizar cadenas de integración comercial entre regiones productoras, comisionistas y productores

Sobre los grandes mayoristas tenemos una esquemática pero útil tipología:

- \* bodegueros - agricultores. La producción propia es la principal fuente de abastecimiento, aunque no la única
- \* bodegueros habilitadores y organizadores de la producción. Ejercen un control indirecto de la producción mediante financiamiento y suministro de semilla o asistencia técnica
- \* bodegueros con redes comerciales tradicionales. Acopian los productos de pequeños productores tradicionales

---

<sup>36</sup> Esta conceptualización fue difundida por algunos expertos de la FAO y retomada en el caso de nuestro país por estudios avalados por el Centro de Estudios del Tercer Mundo (Echeverría) entre otros

<sup>37</sup> Central de Abasto: unidad de distribución al mayoreo ubicada en los grandes centros de consumo, destinada a la concentración de oferentes de productos alimenticios para la recepción, exhibición y almacenamiento especializado. venta.

Módulo de Abasto: unidad comercial que comprende las actividades de la central, pero en menor proporción para atender un rango de población entre 100 mil y 500 mil habitantes

Centro de Acopio: unidad ubicada en las zonas de producción para propiciar y realizar la recepción, limpieza, normalización, acondicionamiento, almacenamiento especializado y transformación de los productos



En abarrotes los mayoristas de mayoristas tienen capacidad para acopiar y distribuir grandes cantidades de alimentos en distintas plazas del país, en general sus ventas mínimas son de 10 a 30 toneladas; como se podrá suponer tienen mucha capacidad de influir en la fijación de precios. El grueso de los mayoristas son medianos y chicos, abastecen a la mayoría de las pequeñas tiendas de abarrotes, cubriendo mercancías como semillas, granos, chiles secos, pescado seco, frutas secas y especias, conservas y enlatados, aceites y grasas, empacados.

En cuanto a las cadenas de centros comerciales sabemos que se fueron ubicando en áreas intraurbanas de alta densidad de población con ingresos medios y altos, urbanizadas y con vialidad suficiente para grandes flujos. Después siguieron una política de establecimiento de hipermercados y sistemas de bodegas, éstas para un abastó más popular. Las cadenas nacionales han tenido políticas de fusión con firmas internacionales que operan simultáneamente en varios países. Las estrategias que utilizan al interior de los países pueden catalogarse como homogéneas, ciertamente han alterado los esquemas nacionales de producción de los alimentos. Por ejemplo en nuestro país tendencialmente han modificado las maneras tradicionales de operar de los introductores mayoristas y medio mayoristas de alimentos<sup>38</sup>

Históricamente el control de precios ha sido uno de los instrumentos fundamentales para la regulación del sistema alimentario urbano, la intención fundamental fue siempre evitar la especulación y el encarecimiento de la canasta básica

La intervención gubernamental en el mercado de alimentos por un lado ha intentado modernizar el sistema comercial urbano y por otro mejorar el nivel de consumo de estratos de restringidos recursos<sup>39</sup>. La primera es la introducción de mejoras tecnológicas y organizacionales que redundan en la creación o

<sup>38</sup> Como complemento funcionan los canales minoristas de distribución de alimentos. Cada uno es un grupo específico que se diferencian por su tamaño, funcionamiento, rasgos estructurales, son:

1. mercados públicos - grupos de locatarios o pequeños comerciantes agrupados en una instalación permanente construida por el gobierno, regulados por reglamentos oficiales, operan todos los días y venden bienes básicos, alimentos
2. concentraciones - grupos espontáneos de pequeños comerciantes con poca mercancía, en zonas pobres y construyen con sus recursos locales de madera o cartón; el gobierno va reconociendo su existencia legalmente y les apoya en la infraestructura, operan todos los días
3. tianguis - son itinerantes, se venden principalmente alimentos, sus precios son libres y flotan
4. mercados sobre ruedas - son itinerantes de acuerdo a rutas preestablecidas, éstas y el funcionamiento están normados por el DDF y los precios fijados por SECOFI
5. pequeño comercio independiente - tiendas de abarrotes, misceláneas, pollerías, etc.
6. autoservicios privados - se clasifican de acuerdo con su tamaño y radio de influencia en autoservicios barriales, supermercados y centros comerciales
7. autoservicios públicos

<sup>39</sup> La presencia gubernamental ha sido como: mayorista y productor (CONASUPO y Azúcar S.A. ANDSA); constructor y regulador de mercados, creador de normatividad (COABASTO, SNA, SECOFI); distribuidor de alimentos al menudeo (DICONSA, LICONSA, DDF, ISSSTE); subsidio a grupos pobres (DIF, SSA, CEPACS); protección y orientación al consumidor (PROFECO).

fortalecimiento de condiciones competitivas en el mercado al mayoreo y minorista, con lo que las ventajas de las innovaciones se transfieren a los consumidores pues disminuyen los costos de intermediación y se mejoran los precios y servicios, la política de modernización comercial implica diseños de largo plazo y alcance generalizado

Por otra parte, las condiciones del mercado internacional definitivamente exigen transformación de la transportación, ello debido a la conformación o remodelación de bloques comerciales, los que generalmente obligan a eliminar la práctica de tener grandes inventarios y su consecuente almacenamiento, por el alto costo del almacenaje. Esto desde luego impone hacer más eficiente el transporte, hay dos vertientes: el transporte multimodal y el surgimiento de nuevos corredores comerciales nacionales e internacionales

"... el transporte adquiere especial relevancia, ya que su función primordial es permitir la coincidencia temporal y espacial de la oferta y demanda de bienes, servicios y mano de obra. el transporte de carga en general se ha incrementado a una tasa cercana al 4% entre 1975 y 1990. Sin embargo, las tasas de crecimiento medido anual difieren considerablemente según el medio de transporte (incluso se registró una tasa negativa -1.4% en el ferrocarril)... " (Delgado 1993: 60)

## **Comercialización**

Esta fase del sistema alimentario ocupa un lugar crítico debido al enfrentamiento entre productores y consumidores en el precio de los productos, en la concreción del comercio a detalle y el consumo. La comercialización es un medio con el cual en el sistema alimentario se transmiten señales eficaces de escasez o abundancia, vincula los mercados interno y externo.

Particularmente, la comercialización de alimentos se caracteriza por la complejización permanente de las relaciones de intercambio; la atomización de los consumidores, la especialización y división del trabajo y el crecimiento sistemático de la masa de mercancías producidas y distribuidas

Un sistema de comercialización de alimentos eficiente depende de la disponibilidad e interacciones simultáneas de comunicaciones, servicios de transporte y almacenamiento, grados y estándares comunes para garantizar las transacciones a distancia, códigos jurídicos para que se cumplan los contratos, disponibilidad crediticia, sistema de información de mercados, disponibilidad local y regional de los productos, disponibilidad de capital y recursos administrativos

Además un mercado competente requiere de condiciones de divisibilidad, racionalidad, con empresas micro fuertes, igualdad de acceso e información; aún así no se garantiza que sea competitivo y menos a nivel internacional. Entre las

principales causas de improductividad en el comercio se encuentra la falta de integración horizontal y vertical para vincular la mayoría de los establecimientos.

Una tipología de los comercios de alimentos convencionalmente aceptada es.

\* tradicional: (pequeña tienda familiar, pequeño comercio minorista) con baja productividad por hombre, personal sin remuneración, capital y escalas de operación reducidos (no rebasa los 600 m), resuelve el abasto en las zonas urbanas pobres<sup>40</sup>

\* moderno (supermercados y autoservicios) con gran intensidad de capital, integración vertical, radios de influencia de más dos km.

Para analizar el comercio urbano de alimentos se deben al menos considerar tres dimensiones que son: la lógica económica de las unidades comerciales, la ubicación territorial y los hábitos de compra y consumo de los consumidores.

En cuanto a la lógica económica de las unidades comerciales nos guiamos por las "tecnologías comerciales":



- periodicidad de proceso de compra - venta y permanencia de la infraestructura comercial
- métodos de venta
- tamaño del comercio y consecuente escala de ventas

Desde luego haciendo las pertinentes diferencias, al menos entre el comercio tradicional, con el moderno, y el móvil.

En México la distribución espacial del comercio de alimentos corresponde al denominado patrón de primacía (primate pattern) en el que "Las zonas abastecedoras están especializadas en un doble sentido producen uno o dos artículos para el consumo urbano y además, para enviarlos generalmente a una sola ciudad, de tal manera que esas zonas están comercialmente vinculadas con un solo mercado urbano" (Rello 1988 118) Ese patrón de primacía implica la existencia de "lugares centrales" para la concreción de la distribución intraurbana, que es sumamente jerárquica. Los campesinos más pobres no forman parte de los abastecedores de la ciudad, ellos casi siempre quedan subordinados a los intereses de los grandes mayoristas. La red de distribución para las grandes urbes se analiza por el alcance de las mercancías, éste es la distancia máxima que un consumidor está dispuesto a recorrer para adquirir la determinada mercancía.

---

<sup>40</sup> Se han emitido opiniones contrarias, por ejemplo Rello y Sodi de la Tijera señalaron que la diferencia de precios entre el comercio moderno y el tradicional es sólo del 10% en promedio y que esa diferencia se logra con base en la no remuneración al trabajo en el comercio tradicional (1988)

## Los precios de los alimentos

Los costos de almacenamiento, transporte y elaboración son componentes de la formación de los precios de los alimentos. Existen tres tipos de precios para los alimentos: el internacional al que se importan o exportan, para el productor, y para el consumidor.

El mercado condiciona en dos sentidos la formación de precios de los alimentos por la especialización y el intercambio que elevan la productividad de la mano de obra. Las tendencias del mercado internacional intervienen por las importaciones y su impacto con respecto a las decisiones de gobierno relativas a la infraestructura agrícola. Los precios en cada país dependen en gran medida de los mercados mundiales, sus efectos se añaden a las políticas nacionales (interés, salarios, tipos cambiarios)

Para explicar en general las políticas de precios de los alimentos podemos usar un modelo diseñado por Lance Taylor (1981) los supuestos son que el consumo de alimentos básicos utiliza una gran proporción de la economía, por lo menos un tercio; los sectores no alimentarios tienen precios menos rígidos y determinados por márgenes de utilidad oligopólica sobre los costos de mano de obra y de insumos, el gobierno interviene ampliamente en los mercados relacionados con los alimentos. Los gobiernos han privilegiado el subsidio, usado convencionalmente como herramienta de redistribución para proteger a los consumidores

"Una reacción típica ha sido utilizar las intervenciones del gobierno no para transferir ingreso directamente a la gente pobre, sino para alterar precios importantes que afectan en grado significativo los ingresos reales, ya que los gobiernos tienen más control a corto plazo sobre los precios que sobre los ingresos individuales" (Timmer, et al 1985: 172) Se trata del intento por mantener los precios de los alimentos ante los salarios, con tipos de interés bajos ante un tipo de cambio sobrevalorado que afecta las importaciones y que desde luego marca negativamente el bienestar de la población a corto plazo, especialmente a los pobres cuyo consumo es el que menos soporta reducciones sin crear problemas de salud pública

La intención ha sido que el subsidio aumente la capacidad de compra para la obtención de productos alimentarios y no alimentarios. Pero debido a la asimetría en la oferta los sectores (productores y consumidores) responden en forma opuesta, la mayor parte del incremento en la demanda de alimentos tiende a elevar el precio y los ingresos agrícolas sin provocar oferta adicional (Timmer 1985)

Los subsidios con respecto a productos importables provocan que los precios internos sean inferiores a los mundiales y como consecuencia desciende la producción nacional, con incremento de las cantidades consumidas localmente

Los productores pierden porque su producción, ventas y utilidades se reducen debido al precio más bajo, se da una transferencia de ingreso a los consumidores -vía el precio- pero el precio de paridad de los alimentos desciende.

A corto plazo los consumidores se benefician con este tipo de subsidios, pero a la larga por las implicaciones en el presupuesto ellos también pierden y como círculo vicioso el costo es asumido de nueva cuenta por el presupuesto, los consumidores no reciben ganancias proporcionales. En conclusión – según economistas de la mayoría de agencias de la ONU- los precios de estímulo a la producción pueden desalentar el consumo y reducir las importaciones; por el contrario los subsidios podrían reducir la producción pero incrementar el consumo y acrecentar las importaciones.

Los precios de los alimentos revisten especial importancia para los pobres porque gastan un alto porcentaje de sus ingresos en ellos y a veces la supervivencia familiar depende directamente de esos precios. En general, los economistas han sugerido que las intervenciones gubernamentales en materia de fijación de precios para que beneficien a los pobres en el corto plazo, deben partir de considerar la cantidad de alimentos que se pretende obtener en el mercado, la cantidad de vendedores y cualificar la respuesta de los precios, con la medición lograda a partir de la elasticidad de los productos buscados.

## **Nutrición y Desnutrición**

Los alimentos son los vehículos de los nutrimentos<sup>41</sup>, alimento es cualquier órgano, tejido o secreción de origen animal o vegetal que aporta nutrimentos, que no contenga sustancias tóxicas y que alguna cultura lo haya considerado como alimento. Se han dividido en grupos: 1) cereales y tubérculos, 2) leguminosas y de origen animal y 3) frutas y verduras.

El estado de nutrición del individuo es resultado de un proceso sistémico del aprovechamiento que las células desarrollan al recibir los nutrimentos de los alimentos, si el balance de lo recibido es negativo hay desnutrición y sus manifestaciones clínicas pueden ser variables en intensidad y expresión (Ramos Galván)<sup>42</sup>. Técnicamente la nutrición es el conjunto de fenómenos involucrados en la obtención por el organismo y en la asimilación y utilización metabólica, por las

---

<sup>41</sup> Los nutrimentos pueden clasificarse como dispensables e indispensables, o bien por su naturaleza química como orgánicos e inorgánicos. Entre los indispensables están: glucosa, fructosa, galactosa, ribosa, desoxirribosa, manosa, colesterol, glicina, alanina, serina, ácido glutámico, glutamina, prolina, ácido aspártico, asparagina, tirosina, cisteína, arginina e histidina. Como ejemplo de orgánicos los lípidos (colesterol) e inorgánicos calcio, fósforo, sodio, potasio, etc.

<sup>42</sup> La definió como un estado patológico, inespecífico, sistémico y potencialmente reversible, que se origina como resultado de la deficiente utilización por las células del organismo, de los nutrimentos esenciales; que se acompaña de variadas manifestaciones clínicas de acuerdo a factores ecológicos y con diversos grados de intensidad (1969: 279).

células, de la energía y las sustancias estructurales y catalíticas necesarias para la vida.

La desnutrición se ha considerado tradicionalmente como un mal social por el "hecho de que numerosos grupos de nuestros semejantes han fallado en una de sus potencialidades básicas: la socialización auténtica y humana. Si se acepta que las probabilidades de supervivencia aumentan a medida que los seres se ajustan entre sí y con su ambiente, hay que reconocer que eso no se logra satisfactoriamente en la desnutrición primaria.." (Ramos Galván 1966.274)

La desnutrición calórico - proteica es la enfermedad carencial más común en el mundo, puede tener presencia moderada o llegar a alcanzar niveles de severidad. Su causa es el consumo inadecuado de energía y proteína, muchas veces complicado por la presencia de enfermedades. La pobreza es la causa subyacente más importante para la existencia de la desnutrición<sup>43</sup>. La deficiencia de vitamina A es otra de las enfermedades de la nutrición más presente entre los niños de los países en desarrollo. Por otro lado la anemia no es sinónimo de desnutrición.

Ahora podemos justificar que los criterios de solución no pueden ser únicamente epidemiológicos, son necesarios pero no suficientes.

Existe desde luego la "dieta recomendable" caracterizada como completa, suficiente, equilibrada, variada, adecuada e inocua pues contiene todos los nutrimentos necesarios, en la cantidad requerida sin hacer daño a la salud y por ello debería incluir alimentos de los tres grupos.

Para determinar la suficiencia de las dietas y de los suministros nacionales de alimentos las unidades usadas en nutrición para medir la energía se denominan kilocalorías (kcal), con ellas se mide el valor energético de los alimentos y la energía usada por el cuerpo. Las ingestas recomendables se fundamentan en el establecimiento de relaciones entre la energía que se requiere para los pesos corporales, lo que se resuelve a partir del valor energético de un volumen específico de alimento y que se expresa como kcal/g ó kcal/ml.

Las escalas de necesidades de proteína y energía se determinan por métodos factoriales sobre el gasto diario efectivo de energía de los individuos característicos; así como tomando en cuenta el metabolismo basal<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> En México la problemática de la mala nutrición y de la desnutrición es originada por una multicausalidad: factores económicos, de producción y distribución, de educación, de saneamiento, políticos; el Dr. Salvador Zubirán denominó este fenómeno como desnutrición social, es decir, subnutrición crónica de clases mayoritarias iniciada con frecuencia antes del nacimiento, con períodos críticos después del destete, en la edad preescolar, durante la maternidad y lactancia, sin que llegue a desaparecer en ninguna etapa posterior. Desde luego es transmitida de una generación a otra.

<sup>44</sup> Metabolismo basal se refiere al gasto de energía de una persona descansada y 14 horas después de haber comido. El metabolismo inactivo es el gasto energético de una persona en reposo. Ambos en una situación de vida rutinaria.

La OMS y la FAO de manera conjunta sugirieron (en la época que nos ocupa, porque las cifras son actualizadas constantemente) que lo idealmente aceptable para una buena salud de los adultos era consumir 2250 calorías diarias. Por ejemplo, para el caso de México en 1994 la FAO señaló para el Distrito Federal en el quintil de menor ingreso se consumían 800 kilocalorías al día, mientras que en el quintil de mayor ingreso 3000

**A partir de la determinación de necesidades (individuales) de consumos de energía y proteínas, estandarizadas en normas nutricionales<sup>45</sup>, se pueden planificar las políticas alimentarias, las estrategias epidemiológicas y las dietas para los distintos grupos poblacionales (política nutricional).**

### **Cultura Alimentaria y Patrón de Consumo**

La alimentación, históricamente, ha dependido de la disponibilidad pero los factores culturales han inclinado a las sociedades hacia comidas lo más variada y satisfactorias posible ¿de que criterios ha surgido la selección de los alimentos? Placer y nutrición satisfacen simultáneamente el hambre, pero no siempre.

En los primeros meses de la vida de los seres humanos la leche materna es el único alimento que se adapta naturalmente a los requerimientos nutricionales, según especialistas podría cubrir balanceadamente las necesidades hasta los 4 - 6 meses. Después es indispensable el uso de otros alimentos, de hecho a veces se introduce la ablactación antes de los 4 meses, en todo caso los aspectos culturales están presentes desde siempre.

Los alimentos además de nutrir han cumplido y cumplen diversas finalidades gregarias, entre las más importantes podemos destacar las medicinales, rituales, expresión de estatus.

La alimentación no se estructura para individuos o grupos sólo a partir de criterios de nutrición o necesidades biológicas. Está suficientemente demostrado que la transgresión a los patrones culturales resulta de muy alta penalización social y simbólica

El alimento tiene un alto valor como instrumento de socialización, la disponibilidad condiciona la dieta de todo un pueblo y la herencia de costumbres determina el consumo de los alimentos "... de acuerdo a su realidad biológica, un individuo necesita comer para satisfacer cierta necesidad básica (saciar su apetito y darle placer), por lo que requiere comida, pero, como parte de un grupo social culturalmente determinado, no cualquier comida ni en cualquier lugar y hora ni de cualquier manera, sino que tiene que ser obligadamente (sea de manera implícita

---

<sup>45</sup> Necesidades de energía es la ingestión suficiente de energía para atender las necesidades energéticas de la persona sana corriente en una categoría especificada

o explícita) lo que su cultura ha determinado que puede comerse, a las horas previstas, socialmente hablando y en el lugar y con las maneras de mesa reguladas y aceptadas. Y todo este tipo de comida, lugar, horas y formas de comer, son el imperativo cultural y, en consecuencia, en tanto que el hombre forma parte de un grupo social, son más importantes para él que la comida misma, sea ésta o no la adecuada para reestablecer su equilibrio físico y esté o no a su alcance" (Doode 1994 402)

"Esta diversidad (en el consumo alimentario) está basada en la relación ingreso - gasto, que se refleja en un número casi ilimitado de platillos que presentan diferentes derivaciones y formas de consumo. Ello corresponde a la policromía regional de nuestra cocina o a las nuevas prácticas que se van conformando en las ciudades. La diversidad alimentaria<sup>46</sup> que ocurre bajo un marco social tan heterogéneo, dificulta precisar el menú cotidiano de la población. Más aún si consideramos el efecto combinado de la crisis económica, la globalización de los mercados y la competencia entre empresas alimentarias " (Torres 1999 51)

Entonces, las diferencias conceptuales entre sistema alimentario, cultura alimentaria y patrón de consumo son importantes en la medida que desembocan en concepciones que tienen aplicación específica en las políticas y en la vida rutinaria. En todas las culturas y países la alimentación típica forma parte del folklore y se tiene que considerar también la influencia entre los países.

Por el creciente peso de los esquemas culturales de Estados Unidos y la ampliación del mercado de las empresas alimentarias transnacionales, más o menos a partir de la década de los años 60 se han producido transformaciones culturales, las identidades a nivel nacional y regional se han modificado. De manera que es posible ubicar fases de consumo intensivo de nuevos productos de escasos valor nutritivo o nula adecuación cultural

Además " .. en el medio rural sólo un alimento parece ser independiente de las oscilaciones económicas: el maíz, cuyo consumo ha sido progresivamente menor a lo largo de (los últimos) 30 años, ha bajado un poco más de 30%, hasta ser menor de 250 gr por persona por día" (Doode 1994 279) El cambio se explica en gran medida porque la población rural presenta la tendencia de cada vez ser menos autoconsumidora de su producción, aunado a la mayor disponibilidad de otro tipo de productos alimentarios que son baratos, de fácil preparación y de atractivos sabores

Para determinar las formas y contenidos de la alimentación tenemos indicadores, los más comunes, para el aspecto socio - económico pueden ser: el tamaño del

---

<sup>46</sup> Este mismo autor indica a partir de una encuesta realizada en 1997 que la dieta habitual mensual de las familias mexicanas se compone por alrededor de 40 productos básicos, con la utilización de más de 1000 ingredientes en la preparación cotidiana de las comidas pero son 20 los productos imprescindibles: bebidas embotelladas, mayonesa, galletas, pan, arroz, tortillas, embutidos, res, res, huevo, aceite, leche y derivados, etc



lugar de residencia, las condiciones de la vivienda, los niveles de escolaridad de los adultos en los hogares, antecedentes de vida laboral materna, edad de la madre para el primer hijo, número de hijos por hogar, contacto con servicios de salud; ingresos por hogar. Pero con la información de los anteriores indicadores difícilmente se podría lograr un entendimiento cualitativo de las formas de alimentación

Al insistir en la trascendencia de los aspectos culturales se pretende ubicar procesos que completan, determinan o son determinados también por consideraciones económicas, como sería el obvio ejemplo de la inequidad en el acceso a los satisfactores alimentarios dentro del hogar o la calidad alimenticia de los mismos<sup>47</sup>. La distribución del presupuesto familiar, cuando es holgado, no afecta básicamente el estado de nutrición de los miembros de la familia, pero cuando es muy limitado cualquier error en su distribución repercutirá en la salud familiar. El uso del presupuesto siempre se supedita a la escala de valores que profesan los grupos y las familias. Los valores no dependen directamente de las necesidades básicas, son derivaciones simbólicas de factores socio-culturales

Sin ánimo de exageración no se puede evadir el aspecto y la importancia que tienen la presencia, las acciones y los entendimientos de las mujeres en la alimentación y en la nutrición de las familias. Tradicionalmente las mujeres son el elemento fundamental en la promoción y protección de la salud al interior de las familias. En este sentido, el bajo valor social de la mujeres afecta en todos los grupos sociales, desde luego en medida diferente por estrato. Ante las situaciones de escasez relativa de alimentos se genera una discriminación en contra de las niñas pequeñas en favor de sus hermanos y de la mujer adulta frente el varón adulto

La creciente urbanización del país ha modificado considerablemente los esquemas seculares de consumo, generando nuevas demandas para productos específicos. Las transformaciones en las actividades cotidianas (de un porcentaje relevante de la población) y el entorno ideológico y publicitario han sido las causas. La urbanización en concreto significó cierto abandono de hábitos alimentarios relacionados con esquemas tradicionales, para dar cabida a una "diversificación" o incremento de la demanda de alimentos de origen animal o industrializados "...en el medio urbano bajó mucho el consumo de tortilla (en los últimos 30 años), con la crisis de los 80 subió un 10% su consumo pero luego volvió a bajar" (Doode 1994:281)

---

<sup>47</sup> Por ejemplo la Encuesta Nacional sobre Fecundidad y Salud (ENFES) 1987 realizada por la SA determinó que un 20% de los niños mexicanos no reciben alimento alguno hasta una edad de siete a doce meses, en contraparte el 61.4% recibe alimentos sólidos a partir de los cuatro meses

Según el INNSZ (Encuestas Nacionales en el Medio Rural 1979 y 1989) en los patrones de alimentación destaca la disminución del consumo de cereales (maíz y frijol) y el incremento de productos animales (carne) e industrializados (enlatados, refrescos, embutidos, panes) Además debe señalarse el incremento de la importancia de las comidas fuera de casa, producto de la vida urbana. Desde luego las diferencias regionales son muy importantes, en el norte del país el trigo es el cereal más consumido y en general los niños de esa parte han tenido mejor nutrición que los del sur, al respecto consultar el siguiente cuadro (Para más información sobre las transformaciones de la dieta consultar anexo Estudios Nutricionales)

Cuadro No 1

**Cambios en el consumo de alimentos de origen animal en gramos peso bruto en el medio rural<sup>48</sup>**

ZONAS	LECHE		CARNES		HUEVO	
	1979	1989	1979	1989	1979	1989
Frontera	229	161	73	144	54	55
Baja California	181	176	90	170	46	57
Noroeste	138	99	80	72	57	60
Norte	197	133	38	32	43	38
Norte Centro	142	91	66	34	48	46
Pacífico Norte	175	125	70	84	48	55
Centro Norte	226	213	107	128	43	46
Occidente	67	121	27	112	22	24
Bajo	217	277	54	28	18	21
Huasteca y Sierra	116	150	33	78	18	20
Altiplano Norte	46	15	43	56	20	17
Suroeste	131	141	64	45	20	30
Altiplano Este	75	78	51	91	16	24
Golfo Centro	24	45	36	78	17	30
Mixteca y Cañada	98	114	77	46	24	21
Pacífico Sur	7	11	26	97	19	22
Golfo Sureste	15	12	57	38	25	17
Península Yucatán	51	36	129	47	24	33
PROMEDIO NACIONAL	115	109	62	81	32	35

Fuente Encuestas Nacionales de Alimentación, INNSZ 1979 - 1989

<sup>18</sup> La integración de las zonas se puede consultar en el anexo "Estudios Nutricionales"



Para la explicación sobre las pautas de consumo alimentario en los países y regiones en el nivel agregado podemos considerar

- **Balance General Alimentario (BGA).**- Es un mecanismo que muestra los niveles medios de consumo de alimentos en un país, no brinda datos detallados sobre la distribución. Por lo general abarca categorías enteras divididas en frutas, hortalizas, pescado, carne, leche, huevo, grasas animales. Sus resultados son prácticamente inaplicables como promedio de la ingestión calórica en individuos. Por este tipo de agregaciones estadísticas se ha demostrado que en los países en desarrollo las proteínas animales aportan el 10% de la ingestión media total, los alimentos feculentos tienen un mayor peso porcentual en la alimentación general.
- **Balance General Alimentario por Clase de Ingreso (BGACI)** - Surge de la información de las encuestas de presupuesto de las unidades familiares que miden el gasto, características de las familias, ingreso, cantidades de alimentos consumidas y medidas antropométricas. Debe tomar en cuenta las diferencias regionales de precios y salarios, las de calidad y las estacionales de los alimentos.

Otra posibilidad de conocer y analizar el consumo alimentario es a partir de los precios de los alimentos; ubicando las repercusiones de los cambios en la producción, comercialización nacional e internacional a partir de parámetros de elasticidades de ingreso y de precio, que teóricamente permiten conocer el consumo agregado de alimentos. Mediante el análisis de la elasticidad de ingreso se sabe si los cambios en el consumo serán positivos o negativos cuando cambian los ingresos del consumidor y los precios de los productos alimentarios. La caída general de la compra de alimentos obedece a precios más altos con un ingreso monetario constante hacen descender el consumo y a que por otra parte, aunque el consumidor recibiera alguna compensación por la disminución real de su poder adquisitivo, de todos modos tiene que realizar adecuaciones a su paquete por la relación que necesariamente se establece con los productos que han encarecido<sup>49</sup>.

En nuestra opinión algunas de las variables más útiles para saber cómo se estructura la demanda alimentaria de las familias, constituidas en grupos más o menos homogéneos son:

- el lugar de residencia
- la clase socioeconómica
- edad y educación del jefe de la familia
- ingresos monetarios y no monetarios
- el tamaño y composición de las familias

---

<sup>49</sup> Como tendencia general en América Latina, compartida en México, para los grupos pobres cuando se constata que reduce el consumo de alimentos ha aumentado el de productos duraderos. Estos sectores compran televisores o refrigeradores en vez de aumentar el consumo alimentario - aun en situaciones inflacionarias - la explicación es que esto constituye una forma de ahorro.

En el momento de la toma de decisiones, se adoptan las opciones que concretan el patrón de consumo: de cómo y en qué gastar el dinero para satisfacer las necesidades. El siguiente cuadro nos brinda un ejemplo.

El radio espacial para los pobres no es mayor de 10 cuadras, se recorre a pie y la compra es diaria. Por lo tanto una posibilidad analítica es tipificar el comportamiento territorial del comercio al menudeo, para llegar a las actitudes del consumidor frente a las opciones de compra en la ciudad, con variables como:

1. distancia entre los lugares de residencia y los centros comerciales
2. costo del transporte
3. distribución del ingreso
4. diversidad demográfica (expansión de la población)

En consecuencia un patrón de consumo puede tipificarse a partir de los siguientes rasgos principales:

- \* basados en frecuencia de viajes a las tiendas y en la actualidad con la permanencia de horarios cada vez más extensos
- \* los alimentos frescos a través de comercio tradicional
- \* nuevos productos industrializados
- \* las posibilidades tecnológicas de conservación
- \* la utilización de diversos sistemas crediticios

Todo ello enmarcado en el tamaño del lugar de residencia y el estrato social de pertenencia.

Según la ENIGH 1983 los hogares cuyo jefe de familia tenía menor nivel educativo utilizaban el pequeño comercio tradicional, con mayor instrucción del jefe de familia se acudía al autoservicio. El mismo esquema se repetía para las familias en que el jefe tenía contrato de trabajo o no. Educación e ingreso resultan definitorios para selección del lugar de compra.

Un caso concreto, para la ciudad de México. Según INCO (1987) en el área metropolitana de la Cd de México:

- familias con 2.5 - 3.5 salarios mínimos gastaban 38% del ingreso en comida
- familias con 0.8 - 1.5 salarios mínimos gastaban 55% del ingreso en comida
- el principal rubro de gasto fueron los cárnicos (30 - 35%), en segundo lugar frutas y verduras (18%) y los lácteos en tercer lugar (10%)
- por lugar de compra sobresalieron los mercados públicos, sobre ruedas y los tianguis (en ellos se gastaba el 30% del presupuesto), en segundo lugar las tiendas de abarrotes (11 - 16% del presupuesto de esas familias)
- la frecuencia de compra para el pan y las tortillas era diaria

- las razones para la elección del lugar de compra dependió de la percepción que esos estratos tenían sobre "los precios" y "la cercanía de las tiendas con respecto a los hogares"

En el país en el medio urbano se ha ido estableciendo la tendencia al consumo de alimentos fuera del hogar, la mayoría de estos alimentos son de los denominados chatarra. Algunos investigadores han planteado que este tipo de consumo llega a ser aproximadamente un 10% del total de calorías en las familias urbanas.

"De 1970 a 1980 la industria alimentaria, constituida principalmente por industrias transnacionales, experimentó una evolución con tendencias a la producción de alimentos de tipo suntuario y los llamados pacotilla o chatarra. Los primeros son alimentos procesados, consumidos preferentemente por estratos de ingresos altos y que no son imprescindibles para una dieta correcta. Los pacotilla son productos derivados del azúcar, grasas y harinas refinadas de muy bajo valor nutritivo y avalados por costosas campañas publicitarias que, unidas a un excelente sistema de distribución, aseguraron un auge sin precedentes" (González Cuauhtémoc 1993:431)

Al conjuntar todas las argumentaciones anteriores se puede aceptar la existencia de la denominada "trampa epidemiológica", es decir que la dieta básica del mexicano promedio, de 70% de calorías aportadas por el maíz y el frijol se ha transformado, pero no por alimentos mejores o nutritivos, sino por unos fáciles de consumir que sí aportan energía, que son panes y pastas. Sin duda este nuevo patrón de consumo conducirá al incremento de enfermedades crónicas o la aparición de nuevas.



## CAPITULO III

### CONCEPCIONES GUBERNAMENTALES SOBRE EL DESARROLLO<sup>50</sup>.

#### CONTEXTOS POLITICO – ECONOMICO Y SISTEMA ALIMENTARIO

En este capítulo se aporta: 1) el entendimiento del gobierno mexicano sobre el desarrollo económico, 2) el contexto económico, 3) las principales políticas, y 4) descripciones del sistema alimentario. Todo ello de acuerdo a los cortes cronológicos que hemos venido desarrollando. No se emiten juicios, se encontrarán “descripciones” que después uniremos a los conceptos de nuestro marco conceptual para analizar en los siguientes capítulos políticas, políticas y políticas decisores

#### La concepción gubernamental sobre el desarrollo

En México el estado posrevolucionario se construyó con base en un amplio bagaje de derechos sociales y la política gubernamental funcionó con un sentido expansivo para programas sociales (políticas) hasta la década de los 80; en la creación incesante de instituciones de bienestar (según algunos estudiosos del tema el punto culminante fue la administración de Luis Echeverría)

Desde los años 50 se concibió en México, como es sabido, a la industrialización en tanto el factor principal en las políticas nacionales para lograr el desarrollo eliminando los problemas relativos al desempleo, el desigual intercambio con el exterior, el rezago tecnológico y todas las consecuencias que de ello derivaban

El modelo económico de “sustitución de importaciones” (SI), se fundamentó en la protección al mercado interno, privilegiando garantías a la inversión industrial frente a las actividades primarias. La propuesta de este modelo fue hecha básicamente por la CEPAL a finales de los años 40 para responder al cuestionamiento ¿se justifica en teoría asignar deliberadamente una parte creciente de los escasos recursos productivos para elaborar en el país bienes manufactureros a costos mayores que los precios de importación de esos mismos bienes? (Tótoro 1991 228)

---

<sup>50</sup> Los tres objetivos primarios del desarrollo deben ser recuperar el crecimiento, aumentar el empleo y reducir la desigualdad (Rosenthal Gert *Development thinking and policies in Latin America: The way ahead*, Conference IDB, Washington, 1996) Por otra parte, el crecimiento económico sostenido, el empleo, la reducción de la desigualdad y la sostenibilidad ambiental en el conjunto de políticas sólo son medios (Stewart, Frances. *La insuficiencia crónica del ajuste* en Todos Entrán 1998.43)

La política económica se sustentó en exenciones y subsidios para la capitalización de las plantas, crédito preferencial e intermediación financiera por parte de la banca oficial, inversiones públicas en infraestructura, política comercial interna para favorecer el abaratamiento de recursos para los procesos industriales; restricciones a los aumentos salariales. Desde luego el desarrollo sectorial fue sumamente asimétrico.

En principio se promovió la industria de bienes tradicionales, etapa que se denominó sustitución *fácil* de importaciones y posteriormente se impulsó al sector industrial *moderno* de bienes de consumo duradero y, en menor medida, de bienes de capital" (Romero Polanco 1990: 859. La política gubernamental no avanzó ni de manera paulatina en la complejidad productiva y tecnológica, tampoco se diseñó un esquema que otorgara a cada rama económica los esfuerzos financieros, de infraestructura, entre otros, que necesitaban para lograr competitividad y la economía mexicana hubo de enfrentarse a la competencia exterior.

Desde luego el gobierno fue el principal inversionista en obras de infraestructura y actividades estratégicas, aportando cada vez más recursos financieros, otorgando tarifas y servicios subsidiados. En consecuencia se consideraba a la empresa pública como un agente dinámico para el desarrollo, como fuente de suministro de insumos básicos, ampliar la exportación y defensa frente a las transnacionales y frente a la empresa privada que "perjudicara" a los consumidores o limitara el crecimiento interno. Conjuntamente el fortalecimiento de las formas sociales de producción (ejidatarios, comuneros y cooperativistas) asociadas con programas gubernamentales lograrían una "cabal" industrialización en agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

Durante las décadas de los 70 y 80 las políticas de mercado se orientaron por el principio de las ventajas comparativas "...supone la eliminación de las barreras proteccionistas al mercado interno y fijación de una tasa de cambio llamada a equilibrar las importaciones con las exportaciones. Como consecuencia el aparato productivo interno debe ser reestructurado conforme a las condiciones vigentes en el mercado internacional." (Llambí 1994:71) y por mecanismos de regulación competitiva separando los bienes exportables de los que no lo eran. Según la teoría de las ventajas comparativas es preferible exportar productos de alta densidad económica (ejemplos algodón, jitomate, fresa) e importar con las divisas obtenidas las mercancías y maquinarias necesarias nacionalmente que no se pueden producir internamente y que se obtendrían a menores precios.

Influyó que durante los años 70 y principios de los 80 se vendía el petróleo mexicano con excelentes márgenes de ganancia. Comparativamente con América Latina, México había tenido mejores oportunidades para resolver sus problemas estructurales de industrialización como consecuencia de esos ingresos<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> A fines de 1981 México se vio obligado a reducir el precio de su petróleo hasta ocho dólares por barril; el país dejó de ganar diez mil millones de dólares, el problema fue que ese ingreso ya estaba asignado y gastado. En 1982 el precio del



Pero el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones definitivamente condujo a la diferenciación en los sectores económicos, el ámbito agropecuario fue menos impulsado y tuvo una segunda diferenciación. Las grandes obras hidráulicas y de infraestructura, el crédito, la asistencia técnica fueron orientados preferencialmente a regiones y productores seleccionados con base en la capacidad inmediata de respuesta productiva.

Hubo apoyos de paquetes tecnológicos con variedades de alta productividad e insumos con la Revolución Verde", dando lugar a un aparente milagro mexicano. Este, sin embargo, pronto se topó con limitaciones y contradicciones que derivaron en una crisis agrícola cuyos primeros indicadores estadísticos se dan en 1965 con el estancamiento de la superficie cosechada nacional, principalmente la de maíz" (Diego 1997: 30)

Desde finales de la década de los años 70 se comenzó internacionalmente a señalar la necesidad de atacar la pobreza - en las décadas siguientes este discurso cobraría cada vez más intensidad - Existe consenso entre los analistas, en afirmar que ya desde la década de los 70 el modelo de sustitución de importaciones había llegado a su límite, entre sus resultados se acentuó la asimetría del comercio exterior, se generó una tendencia de largo plazo a fortalecer la heterogeneidad de la productividad intra e intersectorial, se intensificó la deuda externa, no se obtuvieron ventajas de economía de escala, se desarrolló una industria no competitiva con el exterior.

Evidentemente se impuso la necesidad de una transformación en el modelo de desarrollo.

Este era el escenario para el triunfo del paradigma de política económica monetarista, conocido como neoliberalismo, una nueva versión del liberalismo del siglo XIX que releva la libre competencia de la oferta de bienes y servicios en la esfera local, regional y global, en el marco de una ineficiente asignación de los recursos productivos debido al intervencionismo estatal en la economía (problemática que desde luego se plantea resolver).

Esas ideas monetaristas definitivamente marcaron el comienzo de la desacreditación institucional en los 80 de la amplia y muy activa participación estatal. Los criterios de privatización, recorte o supresión de subsidios, ataque a los déficit presupuestales, control de la inflación permearon en diversas intensidades las acciones gubernamentales en toda el área de América Latina.

---

barril volvió a subir y quedó el hidrocarburo de tipo crudo pesado a 25 dólares y el tipo Itsmo a 32.50 (Revista Proceso Septiembre 1982 No. 307). No está de más recordar que los costos del servicio de la deuda implicaban más de la mitad de los ingresos de las exportaciones. De hecho se reprogramaron 23 mil millones de dólares que tenían que haber sido pagados entre 1982 y 1984.

Claramente este fue el inicio del llamado "ajuste estructural", el discurso gubernamental mexicano lo enunció como eficiencia económica<sup>52</sup>

Gubernamentalmente se llegó a la consideración de que era indispensable adoptar criterios selectivos y estrictos para la asignación de los recursos, así lo determinaban las condiciones macroeconómicas tanto nacionales como internacionales. Para modernizar a México fueron dos los pilares básicos que se persiguieron: estabilidad macroeconómica y eficiencia microeconómica.

El esquema neoliberal "...tiende a combinar el fortalecimiento de ciertas especializaciones exportadoras con procesos más generales de desindustrialización y de conversión de productores nacionales en distribuidores de productos importados... desde que la transnacionalización productiva tiende a darse simultáneamente con un proceso no menos intenso de transnacionalización de las pautas de consumo y de preferencia por los abastecimientos importados. Estas peculiaridades del dinamismo neoliberal tienen igualmente un significado muy directo en lo que respecta a los términos de distribución del ingreso nacional, cada vez más regresivo..." (Garza Toledo 1994: 330)

Es decir, el desarrollo económico desde entonces es concebido con exclusividad desde el libre accionar de la oferta y la demanda de todos los bienes y servicios. Por ello México tendría que buscar un nuevo lugar en el mundo, abriendo la inversión privada a los ámbitos productivo y financiero. "... la nueva manera de percibir el desarrollo económico, la inversión privada, de preferencia extranjera, es considerada, en lugar de un fuerte obstáculo, el principal motor de la economía. En ello, el desarrollo humano es obliterado por redefiniciones reduccionistas del progreso y de la modernización que sólo ofrecen una mayor entrada de divisas cortoplacistas y una promesa limitada de generación de empleos" (Diego 1997: 28). Refuncionalisándose la forma y acción del estado para cumplir mayoritariamente cada vez actividades arbitrales entre los agentes económicos.

Acorde con la nueva concepción del desarrollo económico nacional, el enfoque gubernamental para la inversión en el ámbito de lo social se fundamentó en criterios de crecer (económicamente) con educación (básica y escolarizada) a partir de esquemas de focalización. Convirtiéndose la educación en el primer y más importante rubro de atención en materia de política social, el discurso iría abordando progresivamente el combate a la pobreza extrema desde este ángulo. *El criterio de focalización ha sido asumido en su acepción más difundida de direccionamiento real y efectivo hacia los sectores más pobres para eliminar los beneficios del subsidio gubernamental a otros estratos poblacionales*

En el anterior orden de ideas la alternativa ofrecida por la reformulación económica (léase la concepción neoliberal) la podemos sintetizar en: 1 - dotar a

---

<sup>52</sup> El "ajuste estructural" significó la contracción de la demanda interna agregada por la reducción de los salarios, la disminución de la inversión y el gasto público y el encarecimiento de los créditos.

los individuos pobres de capacidades para incorporarse a las nuevas dinámicas económicas 2 - focalización hacia la pobreza extrema

En 1990 el investigador John Williamson propuso la conceptualización Consenso de Washington (CW), para analizar las estrategias de cambio económico que se dieron a nivel mundial. El CW tuvo diez componentes, que se denominaron Nuevo Modelo Económico (NEM)

1. disciplina fiscal - controlar los déficit presupuestales
2. unificar las tasas de cambio - se implicaron devaluaciones reales
3. apertura comercial - reemplazo de aranceles
4. apertura financiera - tasas de interés determinadas por el mercado
5. reforma fiscal - ampliación de la base tributaria y recorte de tarifas marginales como el impuesto sobre la renta
6. establecer prioridades en el gasto público
7. eliminar barreras a la inversión extranjera directa
8. privatización de empresas estatales
9. desregulación - eliminación de barreras a la competencia
10. protección legal al derecho a la propiedad<sup>53</sup>

**Cuadro No 2**

**Criterios imperantes en la concepción del desarrollo 1950 - 1995**

Periodo	Criterios	Agenda gubernamental
1950 - 1969	Keynesianismo	Crecimiento e industria
1970 - 1979	Keynesianismo	Empleo, redistribución con crecimiento de necesidades básicas
1980 1989	Monetarismo	Estabilización, ajuste, mercado
1990 - 1995	Monetarismo modificado Mercado global	Reducción de la pobreza, desarrollo humano más ajuste

*Fuente Elaboración propia con base en UNICEF 1998: 59*

Desde luego también se manifiesta el neoliberalismo con repercusiones precisas en la cultura y en la práctica de la democracia, por ejemplo las fronteras nacionales de la información y de la cultura se integran de manera diferente, con mayor afinidad aún entre sociedades disímiles. En general se han complejizado los procesos productivos, culturales y científicos, en algunos casos acercando a las naciones y en otros ahondando las diferencias. Por ello también se ha planteado que "La estrategia global neoliberal se acompaña, de la acción y del despertar democrático de organizaciones nuevas de organizaciones no

<sup>53</sup> UNICEF *Todos entran: 36 - 37*



gubernamentales. La política deja de ser actividad de unos cuantos, lo que también constituye un saldo positivo del neoliberalismo" (Cordera 1996:15)

Ahora, haremos una sucinta revisión del contexto internacional, para posteriormente revisar la "aplicación" de las concepciones de desarrollo en cada sexenio

### **Marco Alimentario Mundial**

Es innegable que los procesos internos en los países no pueden entenderse ni explicarse a cabalidad sin la referencia al contexto internacional. El avance del neoliberalismo fue precedido de y acompañado por acontecimientos trascendentales a nivel mundial las transformaciones económicas por el abandono de la planificación centralizada en Europa Oriental; los conflictos políticos en medio oriente; la invasión de Afganistán, las reformas económicas en China, el final del Apartheid; de los 82 conflictos armados registrados entre 1989 y 1992 sólo tres fueron entre estados

Se conformó un nuevo modelo de relaciones internacionales, según la ONU en 1993 tres cuartas partes de la población mundial vivía en regímenes democráticos (relativamente pluralistas). A ese cambio correspondió otro en el entendimiento y accionar de los estados acerca del desarrollo económico y entre ellos obviamente el mexicano.

Entre 1960 y 1980 la población pobre latinoamericana se redujo de 51 a 33% frente al total de habitantes de la región (ONU y CEPAL). Esta reducción fue provocada por la transferencia de actividades de trabajo de baja a alta productividad, mejoramiento en la calidad de los empleos; redistribución estatal de los servicios sociales e infraestructura, la pobreza se fue "urbanizando"

Tras la crisis de los precios del petróleo en 1979 los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) transformaron su planteamiento macroeconómico, optaron por políticas monetaristas estrictas, combinadas con política fiscal permisiva para controlar la inflación<sup>54</sup>. En general subieron los tipos de interés y se revalorizó el dólar norteamericano.

La subida de los tipos de interés precipitó crisis en los países en desarrollo debido a que no pudieron continuar con los pagos por el servicio de la deuda, tuvieron que realizar acuerdos específicos dichos países con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para escalonar los pagos del servicio de la deuda externa.

De acuerdo a la documentación de la FAO para la producción y comercialización de alimentos, que es nuestro tema de interés, podemos destacar que durante los

---

<sup>51</sup> Como resultado de esas políticas monetaristas la economía mundial entró posteriormente en una fase de recesión en la que las corrientes comerciales disminuyeron y la demanda se redujo



años 70 los suministros alimentarios se estabilizaron mundialmente en niveles muy bajos; no obstante en el conjunto de los países en desarrollo los alimentos per cápita tuvieron un incremento debido al crecimiento de las importaciones (esta situación duró hasta mediados de los años 80).

Desde 1974 en que se llevó a cabo la Conferencia Mundial de la Alimentación<sup>55</sup> en la agenda internacional a los temas problemas de crecimiento de la población, salud, urbanización y pobreza se fueron sumando los de deforestación; calidad del agua y aire, cambio climático; sobreexplotación de recursos naturales; repercusiones de la biotecnología, biodiversidad; desarrollo e intensidad de canales de participación cívicos; expansión de la democracia; finalización de conflictos bélicos entre regiones y países; consecuencias de la regionalización del comercio internacional. Para dar una sucinta panorámica de lo complicado que podría resultar el avance y eventual logro de la seguridad alimentaria universal.

La seguridad alimentaria mundial era profundamente inestable debido a la reducción de la existencia de cereales en 14 - 15% y su aumento de precio. De hecho la producción de cereales había venido siendo inferior a su consumo y muchos países en desarrollo no estaban en condiciones de financiar sus necesidades de importación<sup>56</sup>. Estos países dependían crecientemente de la importación de alimentos, especialmente de los cereales como resultado directamente proporcional del descenso de la fertilidad del suelo y del crecimiento de la población. Entre 1989 y 1991 las importaciones netas de cereales en los países en desarrollo, según datos de la ONU, eran en promedio 22 kg por persona. En América Latina los cereales significaban el 38% del aporte calórico a la población (FAO Documentación preparatoria para la Conferencia Internacional sobre Nutrición)

Incluso "... la elevada proporción de los ingresos totales que se dedica a alimentos en estos países (en desarrollo) significa que los descensos en los ingresos se traducen en reducciones en la demanda de alimentos. Significa también que la escasez de alimentos y las subidas de precios se traducen en importantes descensos de los ingresos, en un círculo vicioso" (FAO WFS 96/TECH/1 5) Nos parece plausible plantear un comportamiento análogo entre las naciones y las familias pobres

En ese sentido "En el marco de la integración económica mundial, la reestructuración de los sistemas agroalimentarios ha dispuesto un papel, para las agriculturas de los países subdesarrollados, muy distinto al que prevaleció a mediados de siglo. Hoy día la actividad del sector agropecuario se ha colapsado y nos presenta una desarticulación entre un segmento de productores que está inserto en el sistema agroalimentario mundial, otro que con dificultades abastece

---

<sup>55</sup> Para mayor información sobre esta Cumbre consultar los capítulos de Organismos Internacionales y Anexos

<sup>56</sup> Los países con mayor problemática fueron: Somalia, Etiopía, Eritrea, Sudán, Rwanda, Burundi, Zaire, Camboya, República Democrática de Corea, Laos, Mongolia, Afganistán, Bosnia - Herzegovina.

su mercado interno y, por último, un numeroso sector de campesinos que transita del autoconsumo a la pobreza extrema” (Chauvet 1999:19)

Además los países desarrollados tuvieron ofertas crecientes de productos agropecuarios (con demandas internas estancadas) por ejemplo en productos tropicales, resultando precios bajos para esas mercancías y aunado el proteccionismo, se desató la severa problemática del sector primario en los países en desarrollo (además de EU, Europa surgió como región exportadora de cereales desde los años 80)

Expresada en términos de disponibilidad media diaria de calorías por persona, la seguridad alimentaria fue registrando progreso; a excepción del Africa Subsahariana, los suministros alimentarios eran en promedio de 2,300 kcal. No obstante, en 1976 la FAO estimó que en el mundo 36 millones de personas sufrían serios problemas de desnutrición, por su parte el Banco Mundial ubicaba 55 millones en estado de extrema pobreza y la OIT daba cifras más alarmantes 118 millones de latinoamericanos gravemente pobres, de los cuales 73 millones eran indigentes (FAO Acción pro desarrollo. s/f)

Kurt Waldheim, Secretario General de la ONU en 1978, afirmó en la Ciudad de México durante la IV Conferencia del Consejo Mundial de la Alimentación (CMA) que había 450 millones de personas malnutridas en el mundo, que cada año quedaban ciegos 100 mil niños por carencia de vitamina A y que 200 millones de personas padecían bocio por falta de yodo

El Acuerdo de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que dio paso a la Organización Mundial del Comercio (OMC); los acuerdos comerciales regionales (bilaterales y multilaterales) como MERCOSUR o el TLCAN en opinión de la ONU funcionarían elevando las posibilidades de seguridad alimentaria universal<sup>57</sup> sobre todo porque con el GATT se incluyó específicamente al comercio agrícola y la agricultura en el conjunto de las negociaciones. Ello a pesar de que algunos acuerdos específicos, por ejemplo en biodiversidad o silvicultura pudieran incrementar los costos de producción de alimentos, siendo los consumidores los que pagarían la mencionada diferencia.

Japón, EU y la Comunidad Económica Europea en el marco de las negociaciones del GATT y la Ronda de Uruguay demandaron medidas tendientes a la liberalización del comercio agrícola, mejoramiento en el acceso a los mercados agrícolas, reduciendo las barreras de importación, disciplinando el uso de subsidios directos e indirectos y reducción de las regulaciones sanitarias y fitosanitarias

---

<sup>57</sup> Dos disposiciones incluidas en la Ronda Uruguay y en el GATT que afectan directamente la seguridad alimentaria son el Acuerdo sobre Agricultura (AOA) y la Decisión sobre las medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reformas en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios; para más detalles consultar capítulo de organismos internacionales

La concreción de esas medidas definidas por los países desarrollados, en general y para el caso de México<sup>58</sup> significarían una importante modificación en la agricultura: en las alianzas entre grupos sociales y con el gobierno, las prácticas tecnológicas, las estructuras productivas y sociales, así como en la gestión gubernamental. Hay que recordar que los excedentes se lograban a muy altos costos fiscales y no siempre salían al mercado internacional.

Como racional complemento (weberianamente) en los países desarrollados las políticas agrícolas operaban con altas dosis de proteccionismo (financiamiento gubernamental) además desde luego de las inversiones en infraestructura y controles sanitarios y fitosanitarios. Encontrábamos políticas de subsidio a la producción con créditos baratos y oportunos, insumos, asesoría técnica; almacenamiento financiado con fondos públicos, apoyos a la comercialización y programas de exportación. Con resultados tales como garantizar un adecuado ingreso a los productores, arraigo de la población al campo, asegurar el abastecimiento alimentario.

El sector agropecuario, en esos países, recibía y recibe un tratamiento de estratégico, tanto para el mercado interno como para el comercio internacional, la intervención estatal permite regular, planear y organizar de manera permanente y en todas las fases de la cadena alimentaria. Para los años 90 los subsidios se fueron cambiando por pagos directos y se enfatizó como nunca el cuidado ecológico. De modo que "la autosuficiencia alimentaria no se obtiene mediante el libre juego de mecanismos de mercado, sino a través de una política consistente en apoyo estatal al campo, ya que la autorregulación económica que aporta el libre cambio no congenia con la desregulación antieconómica resultante de la intervención de la madre naturaleza en los procesos productivos del agro" (Shoko 1994: 44)<sup>59</sup>

Desde luego son muy importantes también los avances tecnológicos, particularmente en biotecnología, sus productos están siendo propiedad de los grandes consorcios agroalimentarios multinacionales y de los gobiernos de los países desarrollados. Si bien ha sido demostrado que la tecnología en sí misma no es ni la solución ni el problema de la suficiencia y disponibilidad alimentaria (en todos los niveles mundial, regional y familiar) es imposible negar la necesidad de utilizarla pertinentemente. Por ejemplo, en el sistema ONU a finales de los 90 se

---

<sup>58</sup> Por ejemplo cuando se firmó el TLC la comercialización fue entendida internacionalmente acorde a la óptica de las naciones industrializadas como liberalización, por lo menos para productos como cereales, oleaginosas, carnes de res, bovinos y leche.

<sup>59</sup> Por ejemplo en EU el manejo gubernamental de la cadena alimentaria en las cuentas nacionales se engloba en Food and Fibers Sector, que elabora políticas integrales para todas las fases de la cadena y ha sido el sector que ha generado más empleos, a finales de la década de los años 80. Con sus políticas se ha reconocido explícitamente y en los hechos que la intervención estatal permanente es la única forma de disminuir y regular los riesgos en la actividad agropecuaria. En la contabilidad nacional de EU el Sector de Alimentos y Fibras integra políticas que abarcan la producción de insumos, los créditos, y todas las fases de la cadena alimentaria. Es notable la disminución de riesgos en la producción agropecuaria a partir de esta intervención estatal organizada y complementaria.

planteó una segunda Revolución Verde; la intencionalidad política destacó la diferencia con la primera (FAO WFS96/TECH Dic 1995)

Con el impulso de la ONU se conmemoró 1996 como el Año Internacional de Erradicación de la Pobreza, con ello otorgó nuevamente relevancia a la situación alimentaria, el propio Sistema ONU documentó

- \* 1,300 millones de personas en pobreza
- \* una de cada cinco personas vivía con menos de un dólar por día
- \* 800 millones de personas con mala nutrición crónica
- \* 200 millones de niños menores de cinco años con deficiencias de proteínas y energía
- \* en los países en desarrollo el hambre afectaba hasta el 20% de la población
- \* 88 países conformaban la categoría de bajos ingresos y déficit en alimentos (PBIDA)
- \* hacia finales de los años 90 sólo la mitad de la producción de cereales se utilizaba para consumo humano directo
- \* la asistencia externa disminuyó sistemáticamente desde 1982, pero en 1996 la ayuda alimentaria se programó en 6,5 millones de toneladas (18% menos que en 1994 - 1995) Los principales beneficiarios fueron el África Subsahariana y Asia
- \* en 1992 el promedio mundial de suministro de alimentos por persona era de 2,718 kcal (¿sirve hacer promedio cuando el acceso y la ingesta eran y son tan dispares en el mundo?)
- \* el 20% de la población mundial (la más rica) recibía el 83% de los ingresos (FAO WFS96/TECH Nov 1995)

También en 1996 con la Cumbre Mundial sobre Alimentación<sup>60</sup> la FAO concluyó

“En definitiva, la pobreza es la causa profunda de la desnutrición y la inseguridad alimentaria, al menos hasta el presente, donde más abunda la pobreza en las zonas rurales. Las perspectivas de desarrollo demográfico y general, junto con las evaluaciones en lo que respecta a la producción, al consumo y al comercio agrícolas indican que continuará aumentando la oferta de alimentos por habitante para consumo humano directo en los países en desarrollo en su conjunto, que pasará de las 2,500 kcal de 1990 - 92 a algo más de 2,700 kcal en el 2010” (WFS 96/TECH/7)

### **Descripción de los sexenios**

En este apartado se realizó una mezcla, *la intención fue aterrizar* ya específicamente los elementos vertidos en los capítulos anteriores; es decir, con los conceptos del marco teórico *más* la descripción del contexto internacional y de la concepción política sobre el desarrollo y la política social (que había sido planteada de manera abstracta para la clase política nacional), *consideramos que*

<sup>60</sup> Para más referencias sobre este evento consultese el capítulo de Organismos Internacionales



*ahora sí* podíamos ya exponer la situación alimentaria y por ello describimos las principales características que presentó el sistema alimentario en México durante el período que abarca este estudio, en tanto concreción de las concepciones de desarrollo de 1976 a 1982 con José López Portillo (JLP), 1982 - 1988 Miguel de la Madrid Hurtado (MMH), 1988 - 1994 Carlos Salinas de Gortari (CSG); y de Ernesto Zedillo Ponce de León (EZPL) sólo 1994 - 1996

No está de más solicitar indulgencia y atención a la lógica expositiva de este apartado. En todos los sexenios ubicamos tres partes, a saber aspectos económicos; sistema alimentario; y política gubernamental de ésta destacamos obviamente la alimentaria y la nutricional. Por esa división puede ser que parezca que no hubo un desarrollo cronológico, si lo hay pero al interior de cada una de estas subdivisiones.

### ***José López Portillo 1976 - 1982<sup>61</sup> Aspectos Económicos y política gubernamental***

Según el Plan Básico de Gobierno (PBG) "En los países desarrollados la intervención del Estado tiene primordialmente el propósito de garantizar la estabilidad económica. En los países en desarrollo, en cambio, su finalidad esencial es garantizar el desarrollo y que éste tenga las características que exigen los principios que rigen su vida colectiva. El sistema de economía mixta no debe ser un mecanismo para que las mayorías cubran los costos del desarrollo. El estado debe participar en los beneficios de su propia acción, a fin de garantizar su distribución equitativa. Su responsabilidad no puede delegarse a las fuerzas del mercado o a la voluntad de una minoría. Estimular el crecimiento del ingreso y mejorar su distribución únicamente es posible cuando el Estado asume plenamente su papel director del desarrollo" (SPP 1985 55 - 56)

En el PBG se definió que la inflación, el desempleo, el alza permanente en los precios habían marcado la distribución del ingreso, separando con grandes diferencias a las clases urbanas de las rurales en cuanto al poder adquisitivo. Por ello la inversión pública se realizaría con atención a las necesidades de las mayorías más desfavorecidas. se destinaría una tasa del 25% del PIB al ahorro y la inversión. Además, el gasto público sería ejemplo de austeridad y eficacia. Sus líneas estratégicas. fomento al desarrollo regional equilibrado, asegurar la autonomía económica frente al exterior, consolidar el régimen democrático y los objetivos fueron:

1. lograr un desarrollo integral económico, político, social y cultural
2. consolidar la independencia nacional, diversificar producciones, incrementar la sustitución de importaciones

---

<sup>61</sup> Se recomienda consultar el capítulo de Anexos para ampliar la información y datos para cada uno de los sexenios

3. lucha por el empleo productivo, mayores ingresos reales
4. política de bienestar completa
5. incrementar la capitalización nacional con una tasa de acumulación no menor del 25% del PIB
6. mantener una tasa promedio de crecimiento del PIB de un 8%
7. obtener un desarrollo geográficamente equilibrado

Los planes sectoriales englobados en el PGD fueron: Agropecuario y Forestal; Nacional de Desarrollo Industrial; Nacional de Desarrollo Pesquero; Nacional de Turismo; Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de Educación; de Ciencia y Tecnología; de Energía

Recordemos que una de las principales características de la economía nacional al inicio de este sexenio fue la falta de liquidez en general; ante ello el discurso gubernamental fue enfático en señalar que con el auge de la producción petrolera no se dilapidaría los recursos, no se fomentaría el consumo de costosos materiales de consumo duradero y tampoco se importarían alimentos sistemáticamente; se generaría el desarrollo a largo plazo lo que implicaba la producción nacional de alimentos. Por otra parte se planteó que el crédito se destinaría fundamentalmente a las actividades productivas (involucrando por igual al sector privado y a la banca pública), con especial énfasis al sector agropecuario y dentro de éste al ejidal.

Entre las principales políticas macroeconómicas destacaron limitación a la plataforma petrolera (principal medida para evitar el incremento de la inflación) y el rechazo para ingresar al GATT. El gobierno argumentó que en conjunto esas medidas y la creación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) permitirían una actuación estatal para la promoción de la soberanía nacional.

Inició la Reforma Administrativa en 1977 se modificaron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley General de Deuda Pública y la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda. Se establecieron dos Acuerdos relativos a las relaciones administrativas y económicas entre el gobierno federal y los de los estados y para reordenar sectorialmente a las entidades paraestatales<sup>62</sup>. La Reforma pretendió arreglar el caos gubernamental surgido de la arbitraria distribución de competencias, indisciplina presupuestal, endeudamiento y desorbitado crecimiento del número de entidades paraestatales con

- reagrupamiento de las facultades jurídicas, económicas y políticas de las secretarías de estado
- disciplina en el gasto público (controles presupuestales y contables)

<sup>62</sup> Fue en 1978 cuando JLP, con presencia de todo el gabinete instaló el Sistema Nacional de Evaluación y cuya coordinadora fue la Dra. Rosa Luz Alegría. 799 organismos de la Administración Pública fueron reagrupados bajo cabezas de sector, un secretario de estado funcionando como coordinador. A su vez los coordinadores serían evaluados por la Presidencia de la República y la SHyCP; ésta última perdió frente a la nueva SPP determinaciones sobre asignación y vigilancia del gasto y la inversión pública.

- un sistema coordinado de actividades para eliminar duplicidades y costos innecesarios
- ofrecer información oportuna al poder legislativo

En su Primer Informe de Gobierno JLP reconoció<sup>63</sup>

- el estado no captaba suficientes recursos internos para financiar sus inversiones<sup>64</sup>
- excesivo endeudamiento externo
- agudización de contradicciones en el sector agropecuario (economía rural sujeta a precios fijos y economía urbana subsidiada)
- incongruencia entre demanda de crecimiento de actividades productivas indispensables y restricciones monetarias<sup>65</sup>
- el patrón seguido para el crecimiento económico demostró no ser viable con la devaluación

Específicamente en materia de política social la búsqueda de desarrollo regional equilibrado, fortaleciendo el federalismo. Atender con prioridad a las zonas marginadas, encauzando los flujos migratorios hacia las ciudades intermedias y se fortalecerían los CUD. La política social en este enfoque gubernamental se componía por los ámbitos: poblacional, educativo, salud, seguridad social, habitacional, alimentario y nutricional, laboral, organizativo y participación social, atención a marginados urbanos y rurales

La situación no mejoró en 1980, ante la inestabilidad de los mercados financieros internacionales la política hacendaria optó por mantener tasas de interés flexibles buscando evitar la salida de capitales y asegurar la disponibilidad para el ahorro.

No obstante el ambiente internacional de contracción del comercio - castigo en los precios de las materias primas - en el Quinto Informe de Gobierno JLP indicó: "Las nuevas cuentas nacionales, precisan ya, con toda objetividad metodológica y estadística, que en 1979, crecimos al 9.2% y en 1980 al 8.3" (El Gobierno Mexicano Septiembre 1981: 16) y añadía que por ello uno de cada tres mexicanos tenía empleo productivo y estable y que el ingreso de las familias había crecido 2.7% en el año en términos reales. Mientras que el servicio de la deuda había incrementado en un 36%

<sup>63</sup> La población nacional era de 64.6 millones de habitantes, de los cuales 30.8 millones no tenían acceso a servicios de salud. Un estudio de la SSA de 1976 (SSA 1982:457) realizado por el grupo de trabajo para la elaboración del Plan de Acción del Sector Público (PASP) concluyó que

- a mayor ruralidad mayor mortalidad / los tres estados (no dicen cuales) con mayor índice de ruralidad superan la media nacional con 69.2%
- los nueve estados con mayor ruralidad superan la media nacional de analfabetismo con 89% de su población analfabeta

<sup>64</sup> La reforma fiscal fue aprobada por ello se pasó del impuesto a ingresos mercantiles de 4.5% al de valor agregado (IVA) de 10%

<sup>65</sup> Para apoyar los compromisos el ahorro gubernamental se liquidaron 70 empresas paraestatales y se fusionaron otras 12

Como es sabido en 1981 la economía internacional entró en fase crítica y en consecuencia los precios internacionales de las materias primas decayeron fuertemente<sup>66</sup>, ya para julio de 1982, la deuda externa era del orden de 76 mil millones de dólares, el principal problema no fue la elevación de la deuda sino del servicio de la misma: el incremento en las tasas de interés (fue prácticamente exponencial) además se presentó una importante baja en el turismo internacional hacia el país y finalmente la fuga de capitales

México sufrió la elevación de las tasas de interés de los préstamos internacionales (pasaron del 6 al 20%) y por el pago de los intereses, por ejemplo en 1978 se documentó dos mil 606 millones de dólares y en 1981 ocho mil 200 millones de dólares. Desde luego este contexto explicaba la devaluación que había sufrido el peso frente al dólar (Informes de Gobierno)

En el VI Informe de Gobierno "No lo sabemos con certeza, pero tenemos datos de que las cuentas bancarias recientes de mexicanos en el exterior ascienden, por lo menos, a 14 mil millones de dólares... los llamados mexdólares y significan el aspecto más grave de la dolarización de la economía nacional. El ingreso neto hacia nuestro país, de la inversión extranjera en 1981, fue de mil 700 millones de dólares. Suma ridícula frente a la que de aquí salió. (El Gobierno Mexicano Septiembre 1982 54 - 55) JLP afirmó entre 1980 -1982 habían salido del país por lo menos 22 mil millones de dólares, que sumados a los "mexdólares" equivalían a la mitad de los pasivos totales con que contaba en septiembre de 1982 el Sistema Bancario Mexicano

Al final de la administración de López Portillo se aplicó el Programa de Ajuste de la Política Económica<sup>67</sup>, entre las principales medidas relacionadas con el aspecto alimentario destacamos

- reducción en 3% del gasto público controlando muy estrictamente el calendario y ejercicio del presupuesto, pero sin afectar las obras de contenido social
- **fortalecimiento del control de precios particularmente CONASUPO y COPLAMAR emprenderían acciones para mejorar el abasto de artículos básicos para las mayorías de la población, lo que se complementaría con comercialización apoyada por organizaciones sociales y sindicales**
- intensificar los mecanismos del Programa de Productos Básicos, con un apoyo financiero de 35 mil millones de pesos para promover la producción, distribución y consumo de los productos básicos
- reducción de aranceles para 1,500 artículos básicos, materias primas y bienes de capital, además de la reducción de importaciones del sector público<sup>68</sup>

<sup>66</sup> Por ejemplo en el café de grano el valor unitario de exportación se redujo en un 16%, en algodón 12% en el cobre 51%; plomo refinado 25%; plata 75% (datos del VI Informe de Gobierno)

<sup>67</sup> Banco de México "Medidas complementarias a la decisión de retirar temporalmente al Banco de México del mercado de cambios" 10 marzo de 1982

El resultado fue un gran impacto inflacionario, cuando se pusieron en riesgo las reservas de dólares para pagar, fue que se tomó la decisión de retirar al Banco de México del mercado cambiario. En marzo de 1982 el gobierno dio a conocer los ajustes de la política económica, complementarias a la decisión tomada en febrero de retirar temporalmente al Banco de México del mercado de cambios. Los secretarios de SPP y de SHyCP, así como el Director del Banco de México plantearon: reducción del gasto público en 3%; fortalecimiento del control de precios; intensificación de mecanismos de distribución de productos básicos; el fisco absorbería hasta 42% de pérdidas cambiarias de acuerdo a la Ley; ampliar cobertura del Fondo de Garantía y Apoyo a la Pequeña y Mediana Industria; apoyo a problemas de liquidez y financiamiento para el sector privado; política flexible en tasas de interés; fortalecimiento del mercado de valores; emisión de petrobonos; estímulos fiscales por la adquisición de manufactura nacional<sup>69</sup>

Adicionalmente, como se sabe, la banca fue nacionalizada. JLP dijo a la Nación: "... quienes usaron de una libertad para sacar dinero del país, simplemente no demostraron solidaridad. Nada más. Lo que hay que corregir es el sistema, y que a partir de ello la actitud de todos sea distinta. México, al llegar al extremo que significa la actual crisis, no puede permitir que la especulación financiera domine su economía" (El Gobierno Mexicano ibid: 68, 69). Por ello expidió dos decretos uno que nacionalizó los bancos del país y otro que estableció un control generalizado de cambios, ambos fueron publicados en el Diario Oficial el 1° de septiembre de 1982.

- 
- <sup>68</sup> Otras medidas importantes fueron: absorción gubernamental, de acuerdo a la normatividad, de hasta un 42% de las pérdidas cambiarias, otorgamiento de facilidades para las empresas con problemas de liquidez asociados a la modificación del tipo de cambio
  - protección a la pequeña y mediana industria mediante el incremento de los créditos que otorgarían el Fondo de Garantía y Apoyo a la Pequeña y Mediana Industria
  - implantación de mecanismos financieros de apoyo para industrias prioritarias, así como facilidades para la inversión en maquinaria (industrial) con mecanismos de depósito crédito que operaría el Banco de México
  - tasas de interés aplicadas con flexibilidad y fortalecimiento del mercado de valores
  - emisión de petrobonos
  - extender operación de estímulo fiscal del 10% sobre adquisición de productos de manufactura nacional por comerciantes de zonas fronterizas

<sup>69</sup> También del último Informe: "Contra la fuga de capitales no hay fondos suficientes que alcancen, ni aquí ni en ninguna parte. El gobierno de la República no podía seguir endeudándose en el extranjero para que cobrara fuerza el libertinaje cambiario. La especulación nos había obligado a devaluar. No pudimos mantener el ritmo de deslizamiento previsto para evitar golpes bruscos. Teníamos que poner freno al abuso, a pesar de todos los riesgos políticos" (El Gobierno Mexicano Septiembre 1982: 67). Así se justificaron como medidas históricas las de agosto de ese 1982: implantación de un mercado cambiario dual; impedir que los mexdólares depositados en México fueran transferidos al extranjero; ampliación de ventas de petróleo; utilización de préstamos extranjeros de emergencia; reestructuración de la deuda externa

## Sistema alimentario

*"Pero ¡cuidado!, en materia de alimentos, no podemos ni debemos depender del exterior. Por ello es tan peligroso segar las fuentes de suministro" (Primer Informe de Gobierno)*

México fue autosuficiente en productos básicos hasta 1970. A partir de ese tiempo se da la "tan mencionada internacionalización de la agricultura mexicana no significa que nuestros productos agrícolas dominen en los mercados internacionales, sino una transformación en los patrones de cultivo, pero cuyos productos se consumen en el mercado interno, además de la adopción de pautas de consumo extranjero ..." (Avila Camacho 1987: 137)<sup>70</sup>

El relativo dinamismo que tuvo - o ha tenido en algunos períodos - la producción primaria se ha debido fundamentalmente a la inversión pública y en menor medida a la mejora de rendimientos por hectárea.

El estancamiento<sup>71</sup> de las superficies para producción de granos básicos, el subsidio a la acumulación de capital, la estabilización del salario perpetuaron el atraso de la agricultura; aunado a la ganaderización de los terrenos (el gobierno afirmaba que por cada hectárea disponible para la agricultura había 10 para la ganadería) y desde luego, una industria apegada a las tendencias de ahorro en la mano de obra provocaron la tremenda polarización o crisis de la agricultura. Disminuyó la producción nacional de granos básicos, a pesar de la demanda, incluso hubo que comenzar un proceso intensivo de importación. Sin duda otro factor relativo que incidió en la debilidad económica de los campesinos fue su incapacidad organizativa. (Diagnóstico del SAM)

Dado que durante los años 70 la producción agrícola aumentó un 4% (aproximado) anualmente, con cierto avance en la producción de alimentos por habitante, pero en los años 80 dicha relación definitivamente se estancó, habiéndose logrado un incremento sólo de 2.3 % con relación a la cifra de la década anterior y este incremento se debió a los cultivos para exportación (en los años 90 continuó esta tendencia) los objetivos sectoriales para el sector agropecuario, forestal y pesquero fueron:

- incorporación de nuevas superficies de tierras al cultivo (desmonte, drenaje y conversión)
- organización y coordinación de los productores

<sup>70</sup> Afirmaba el Coordinador General del SAM "el desarrollo de estas tendencias hacen más vulnerable al país ante presiones externas y reducen el poder global de negociación ganado con el petróleo. El crecimiento rapidísimo de las importaciones de granos básicos (9% del total sectorial en 1965, 67% en 1975 y 80% en 1980), contradice en lo fundamental la estructura productiva y social de México y compromete cualquier estrategia de mayor autonomía y justicia social" (Nexos #32:24)

<sup>71</sup> En el Cuarto Informe de Gobierno se ofrecieron estos datos: para 1982 (finalización del sexenio) se habrán abierto dos millones 100 mil has con infraestructura de temporal; y un millón 200 mil has de riego; mientras un millón 400 mil rehabilitadas

- resolver problemas de tenencia de tierra y disposición de aguas (nuevas obras y ahorro en los sistemas de conducción y distribución)
- realizar obras de infraestructura
- fortalecer el enfoque regional: el norte al cultivo de cebada, avena, maíz, frijol y trigo; el noroeste oleaginosas, productos básicos y forrajes; el centro trigo, avena, cebada, haba, papa, maíz, frijol y sorgo, zonas tropicales sorgo, soya, ajonjolí, maíz, frijol, arroz, fruta y caña de azúcar
- los subsidios enfocados a la producción y no al consumo
- lograr que los precios de garantía adecuen la producción nacional a los patrones de ventaja comparativa
- otorgar a los campesinos educación, capacitación, seguridad social y créditos baratos
- proporcionar insumos para la producción agrícola y facilitar la mecanización del campo
- desarrollo ganadero elevando rendimientos por animal y ampliar el sustento de cabeza por superficie
- lograr que la actividad pesquera evolucione al mismo ritmo de las otras actividades económicas nacionales, contrarrestando el débil mercado interno y fortaleciendo la exportación
- realizar investigación tecnológica
- influir en comercialización más justa vía los precios y estímulos al ahorro privado
- alcanzar una tasa promedio de crecimiento anual para el producto agrícola de 4.8%
- inversión en educación para aumentar el número de técnicos del servicio de extensión agrícola

Además el gobierno carecía de un servicio adecuado de extensión agrícola y el crédito agropecuario (con tasas de interés subsidiadas) era insuficiente para abarcar al sector moderno y al tradicional. Por ejemplo, según se documentó en el Cuarto Informe de Gobierno en 1979 la producción de arroz, frijol, maíz, trigo, cebada y sorgo fue de 16 millones de toneladas, cantidad inferior en 18% a lo producido en 1978. Por su parte la ganadería incrementó su tendencia a la exportación, la producción para consumo nacional se desplazó hacia el sureste, la producción de animales bovinos y la industrias avícola y porcícola requirieron de tierra y productos agrícolas que compitieron contra los elementos para la alimentación humana.

Al principio de 1980 los precios de las verduras (lo que más se exportaba brócoli, calabaza, pepinillo, col, champiñón, espárrago) se desplomaron, ello implicó despido masivo de trabajadores agrícolas, déficit de la balanza comercial e incremento de la deuda externa por importación de alimentos. Hay que añadir que se decretó la terminación del reparto agrario, sustentando el desarrollo agrícola a partir de la productividad y la eficiencia financiera de las inversiones (Documentos de Diagnóstico del SAM)

**En el sexenio el principal programa nacional para política alimentaria fue el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) se sostuvo financieramente a partir de recursos del petróleo, se hicieron transferencias a precios de garantía y subsidios a los consumidores (Cf capítulo de programas de política alimentaria).**

Una de las mejores formas de medir la vulnerabilidad del sector agroalimentario es mediante la cuantificación y comparación de las importaciones y sobre todo de las de alimentos estratégicos, completando el análisis con la importancia de la dependencia respecto de insumos y maquinaria " la alarma nacional sonó desde los años 1977/1979, cuando la importación anual de granos alcanzó la cifra de 3.8 millones de toneladas, ya entonces fue considerada una grave amenaza para la soberanía nacional, en medio del chantaje cerealero ejercido por EU en contra de las naciones importadoras. La dependencia alimentaria se convirtió en un serio problema que pasó a ocupar un lugar relevante en los ámbitos académicos y políticos.<sup>72</sup> (Calva 1988 13)

Los principales indicadores de la crisis agrícola fueron la drástica reducción de la superficie maicera, el estancamiento y reducción de la producción de trigo y frijol, el explosivo crecimiento de la producción de oleaginosas para forraje, crecimiento de la ganadería para exportación y ganaderización de tierras<sup>73</sup>. También la dinámica impuesta por las grandes empresas transnacionales de alimentos participó en la conformación de las crisis agroalimentarias al determinar tipos de cultivos, formas de pago y estilos de consumo. Desde luego con la agroindustria, el uso intensivo de zonas de buen temporal, tecnologías autóctonas y economías de autoconsumo se planteó gubernamentalmente solucionar el problema de la subalimentación.

La industrialización de la carne se realizaba por dos vías: la faena en los rastros municipales y la llevada a cabo en los rastros Tipo Inspección Federal. Los primeros con grados muy bajos de eficiencia. La comercialización al exterior tuvo a Estados Unidos como principal destino, sobre todo becerros en pie y carne deshuesada<sup>74</sup>.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) planteó una visión integral con el denominado Sistema Nacional de la Carne, para que se impulsaran procesos de producción más intensivos sin desplazar la agricultura campesina, otorgando apoyo a los productores criadores, reorientando la producción al mercado interno, evitar el excesivo intermediarismo en la comercialización, eliminar a largo plazo el régimen de maquila en el sacrificio sustituyéndolo por

<sup>72</sup> Entre 1977 - 1982 la importación anual de granos fue de 5.4 millones de toneladas a pesar del SAM y en 1983 - 1987 fue de 6.9 millones de toneladas, según J.L. Calva representan más del 20% del consumo interno.

<sup>73</sup> La producción de carne bovina y la de leche representaron dos terceras partes de la producción nacional. La ganadería se expandió en el margen extensivo, mientras que el consumo per cápita era uno de los más bajos en América Latina según diversas afirmaciones de la FAO y el Instituto Nacional de la Nutrición.

<sup>74</sup> Generalmente los productores no participaban en la comercialización, existía una gran variedad de intermediarios según el destino de la producción; también funcionaban como acopiadores, transportistas e introductores obteniendo muy altas tasas de ganancia.



compra-venta en subastas. Cabe destacar que la mayoría de estas acciones no se pudieron concretizar por motivos económicos que el gobierno tuvo que enfrentar

No obstante, el sector campesino se incorporó a proyectos productivos gubernamentales que perseguían específicamente el incremento de la oferta de cultivos básicos, con apoyos al sector ejidal y a las tierras de temporal a ello contribuyó el Programa de Desarrollo Integral (PIDER)<sup>75</sup> Recordemos que en general se persiguió reorganizar las unidades de producción ejidales, desarrollar la agroindustria, promover el empleo e ingreso de los campesinos e incluso se modificaron la Ley de la Reforma Agraria y la Ley de Aguas.

Por otra parte también en 1976 se reorganizó el sistema crediticio al establecerse el Banco Nacional de Crédito Rural. El estado fue el principal agente financiador para el agro. Se crearon los fideicomisos de Riesgo Compartido (FIRCO) y de Promoción Rural (FIPROR) con los que el estado cubría parte de los costos de inversiones en los casos de pérdida de cultivos (subsidiando los insumos, con bajas tasas de interés en crédito y aseguramiento) desde luego protegiendo los cultivos básicos. La principal crítica a este tipo de fomentos fue que no se contempló una visión de mediano plazo para avivar cambios en las condiciones de cultivo y que se generaran incrementos sostenidos en la productividad<sup>76</sup>.

Relativo a la pesca el gobierno planteó un programa de flota que incluyera a los sectores social y privado, con una inversión de 1,400 millones de pesos para aumentar la capacidad. Se construyeron centros de capacitación y granjas acuícolas (Primer Informe de Gobierno).

Para 1980 el gobierno consideraba que la meta establecida por el SAM de que fueran producidos y consumidos 9.1 kg de pescado por persona anuales dependería básicamente de la creación de una flota que permitiera aprovechar los recursos nacionales, para ello se creó el Banco Nacional Pesquero y Portuario, la argumentación gubernamental descuidaba el importante aspecto del ingreso económico para regular la posibilidad de consumo. De cualquier forma se programaron ese año cuatro mil millones de pesos para el "desarrollo integral de la pesca".

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) señalaron que de 1976 a 1981 la disponibilidad de alimentos creció a un ritmo de 2.8% anual, habiéndose destacado el desarrollo pesquero, el consumo per cápita se calculó en 9.5 kg (Exposición de motivos para la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1982)

<sup>75</sup> Este programa PIDER databa del periodo echeverrista y según nosotros es muy importante porque sus principales líneas programáticas se usaron durante todo nuestro periodo y aun después continuaron

<sup>76</sup> En 1977 JLP afirmaba que la banca rural cubrió con 28 mil millones de pesos actividades agropecuarias y 11 diferentes cultivos

Asimismo JLP enfatizó en su Quinto Informe de Gobierno que en 1980 se habían obtenido las cosechas más altas en la historia del país: casi 23 y medio millones de toneladas de alimentos básicos, desde luego como efecto directo de la aplicación del SAM. En consecuencia las importaciones de alimentos descendieron a 10 millones de toneladas. En cuanto a la pesca el optimismo presidencial fue similar, la captura de 1980 se había duplicado con respecto a la de 1976 y ello permitía en 1981 un consumo medio por habitante de 7.4 kg (esta cifra no concordó con la de otras fuentes incluso institucionales).

JLP también señaló que "La cobertura de abasto de productos básicos a las zonas rurales marginadas, en comparación con el año de 1977, se ha multiplicado por 20. El sistema CONASUPO - COPLAMAR ha puesto a funcionar al día de hoy 6,096 tiendas comunitarias, más de 12 veces el total de tiendas rurales que existían al principio del actual gobierno. A ellas se agregan las 4,100 tiendas abiertas en este lapso por CONASUPO - DICONSA, y que se incorporarán al sistema COPLAMAR a fin de articular todo el abasto rural en un sólo esquema de trabajo"<sup>77</sup>

En cuanto a las reservas de granos, el Presidente también consignó que eran las más altas obtenidas por el México contemporáneo (más de cinco millones de toneladas), se hizo alarde de haber garantizado el suministro alimentario en todo el país y ello en gran medida por el funcionamiento de los comités rurales de abasto. Pero además por el aumento de los precios de garantía (40%) a los productos agrícolas básicos y también subsidiando al consumo, en total en 1980 se erogaron 613,000 millones de pesos (16% del PIB) y en 1981 fueron 720,000 millones de pesos (14% del PIB).

Finalmente en el Sexto Informe de Gobierno JLP indicó que con la Alianza para la Producción durante 1981 se produjeron 28 millones 600 toneladas de granos básicos y oleaginosas; siendo autosuficientes en maíz, frijol, arroz y trigo. Indicó que durante su administración la frontera agrícola fue ampliada con 2 millones 387 mil has de temporal y 963 mil de riego. Que el sector agropecuario creció a una tasa anual de 4.5%. La captura pesquera alcanzó en 1981 un volumen de un millón 900 mil ton y el consumo directo per cápita fue de 11.2 kg. El PIB del sector creció entre 1977 y 1981 una tasa media anual de 17%.

Las asociaciones locales de productores deberían propugnar por la eliminación de agentes intermediarios para disminuir los gastos de operación y así obtener mejores precios por las cosechas. En abasto alimentario las reformas al Artículo 115 constitucional ofrecerían las condiciones para crear un sentido social de responsabilidad en todas las instancias de gobierno.

---

<sup>77</sup> Para desarrollos específicos sobre CONASUPO, DICONSA y COPLAMAR consúltese los capítulos de Programas de Política Alimentaria y Anexos.

Por otra parte en 1977 se había creado la Comisión Nacional de Precios para regular los de los productos básicos y secundarios, evitar la especulación y el aumento desmedido. En 1978 los productos bajo control de precio fueron arroz, azúcar, huevo, café tostado, molido y soluble, grasas y aceite de origen vegetal, leche; maíz y derivados; pan; refrescos, agua, sal; sardina; sopas de harina y harina de trigo. Los productos liberados: gelatina, galletas, cereales; enlatados de frutas y verduras, purés, mantequilla; embutidos y chocolates. Para la modernización del abasto alimentario, en el Sistema Nacional para el Abasto (para más información revítese capítulo de programas de política alimentaria) se planteó la organización de los productores, divididos en ejidatarios y comuneros, así como en pequeños propietarios y colonos agrícolas. La organización debería contemplar la solución de problemas por tenencia de la tierra y las diferencias por volúmenes y calidad de los productos.

El comercio de alimentos se caracterizaba por elementos especulativos y monopolísticos que se traducían en precios altos para los consumidores (los márgenes de comercialización: los diferenciales entre los precios de las mercancías antes de intermediación y el final eran muy elevados), por ejemplo en documentación oficial se citaba que una naranja aumentaba hasta cinco veces su precio del centro de producción. Gubernamentalmente se decidió como una de las acciones relevantes la reubicación de mercados, sobre todo los de mayoreo. El máximo ejemplo fue en la Ciudad de México al pasar las funciones de La Merced a la Central de Abasto.

Otro tema importante fue la dependencia crediticia de los vendedores al menudeo, que recurrían - recurren - a comerciantes mayoristas o agiotistas especializados y según aceptaban las autoridades los costos de dichos créditos llegaban a elevarse a tasas hasta de un 700%. La gestión gubernamental pretendió que la organización de pequeños y medianos comerciantes para que obtuvieran economías de escala.

El sector comercio desarrolló diversas actividades en apoyo SAM, ya desde 1979 se habían organizado los Comités Mixtos Operativos para regular el abasto de maíz, trigo, sorgo y oleoproductos, en su seno la industria privada se corresponsabilizaba en el abasto e inventario de granos.

CONASUPO comercializaba el 50% del maíz para transformación en tortilla; supervisaba el 100% del trigo para harina, pan, galletas y pastas, 20% del arroz procesado y también 100% de oleaginosas para aceites, grasas y pastas. Por su parte, DICONSA aumentó su participación en el mercado, en 1972 representaba el 3% que pasó al 14.6% en 1981; en el ámbito rural DICONSA - COPLAMAR alcanzó el porcentaje de 17% en la venta de alimentos. Otro ejemplo de la intervención gubernamental fue el otorgamiento de subsidios directos para la elaboración de tortilla y pan blanco.

En comercio exterior, al inicio de los años 80 con Estados Unidos se mantenía el 63.6% de las transacciones totales y desde luego el saldo entre importaciones y exportaciones era desfavorable para México.

Relativo al consumo, la modernización de las dietas urbanas favoreció una explosiva demanda de productos ricos en proteína animal (carne, leche y huevos) por ello se desplazó un millón de has. antes dedicadas al cultivo del maíz. Bajó significativamente el consumo de cereales tradicionales como el maíz, también el frijol, esto como procesos comunes pero diferenciados por estratos sociales. Las transformaciones de cultura alimentaria se marcaron más fue en los estratos medios, los factores ideológicos y publicitarios tuvieron mucho peso. (INNSZ. Encuestas Nacionales de Alimentación en el Medio Rural)

De manera general el gasto alimentario en las familias de bajos recursos era de 8 a 10 veces menos, pero llegaba al 60% del ingreso familiar, comparado con estratos de ingresos superiores. Diversos estudios del INN y la FAO señalaban que entre el 40 y 50% de la población nacional se mantenían en un estado estructural de subnutrición y mala nutrición.

En cuanto a la nutrición de los mexicanos, en 1976 el INN documentó la siguiente situación: 60% de la población nacional consumía alimentos estrictamente para no morir de hambre, el 65% de la población preescolar padecía algún grado de desnutrición y de ellos el 30% era grave; el 30% de los adultos era obeso. Para ese mismo tiempo la UNAM aseveraba que de los 22 7 millones de mexicanos que nacían anualmente el 13% moría antes de los cuatro años por causas asociadas a la desnutrición y el hambre. La población subalimentada se localizaba en:

- 688 municipios
- 22 millones de habitantes en zonas rurales ( 95,000 localidades)
- 7 millones en zonas urbanas marginales

**Los principales déficit nutricionales, según el INN, se ubicaban en 538 municipios en los estados de Oaxaca, Guerrero, Puebla, Chiapas, Hidalgo y Tabasco. Esta situación profundizó la fuerte diferencia regional en materia de acceso alimentario pues la parte norte del país se encontraba en excelente condición comparativa.**

Según investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana - Iztapalapa de los 350,000 nacimientos anuales, el 13% moría antes de los cuatro años de edad por causas asociadas directamente a desnutrición. Ese mismo año - 1976 - para una familia prototipo (cinco miembros) se requería un gasto mensual de \$2,676 00, más o menos \$89.20 diarios, para adquirir alimentos variados y balanceados, sólo que el salario mínimo vigente (en promedio) era de \$96 70, según un estudio realizado por el Instituto Nacional del Consumidor (INCO). Por otra parte la FAO indicaba, también en promedio, que cada mexicano comía

cuatro kilos de pescado al año (JLP proporcionó otras cifras en sus informes de gobierno), el consumo de otros alimentos es detallado en el siguiente cuadro:

Cuadro No 3

**El consumo per cápita de productos alimentarios (gramos /día)  
1977**

Deciles	Promedio Nacional			
	I a IV	V a IX	X	100.0
maíz	386.5	302.9	205.5	326.4
trigo	76.2	146.8	196.8	124.2
arroz	12.1	15.7	19.6	15.9
frijol	48.3	47.6	39.8	47.1
verduras	55.6	89.2	103.6	77.2
jitomate	20.6	45.3	52.4	45.1
chile	10.2	12.1	11.9	13.3
frutas	27.4	100.2	176.8	75.8
carne res	4.7	17.9	24.6	12.3
carne aves	6.1	15.3	28.8	12.9
carne porcino	4.1	10.6	17.8	8.7
otras carnes	2.0	11.5	22.4	9.6
Pescados y mariscos	2.0	4.2	9.0	6.4
leche fresca	65.2	239.6	427.3	188.5
otras leches	4.0	8.7	14.5	7.4
Queso y mantequilla	2.9	6.5	18.8	6.3
Huevo	16.1	37.3	74.0	32.5
Azúcar	53.3	51.3	44.2	51.4
Manteca cerdo	9.0	7.9	4.9	8.0
Aceite vegetal	8.7	20.8	24.4	16.4
Raíces feculentas	22.4	26.7	49.1	40.6

Fuente: FAO. Tendencias alimentarias a largo plazo

"Para el Director del Instituto Nacional de Nutrición (INN) la mitad de la población consume alimentos pobres en calorías y proteínas y nula calidad, o insuficiente. Esta es la dieta indígena. La mestiza, dice que utiliza 20 o 30% de la población está constituida por el patrón indígena más otros productos como la leche, carne, huevos, arroz, verdura y fruta. Esta dieta satisface los requerimientos mínimos de nutrición. Se identifica también la dieta occidental que es más variada y completa, es exagerada en grasas y azúcares" (Proceso No 6, 11 Diciembre, 1976. 10 -11)

Continuando con datos del INN entre 1979 y 1981 la disponibilidad de alimentos, a nivel nacional, fue de 2890 kilocal y de 74.9 gr. de proteínas, de lo obtenido el 86 % provenía de alimentos vegetales y el 14% de animales en kilocal, en cuanto a las proteínas el origen fue 68% de especies vegetales y 32 % animales. Además, en 13 alimentos se concentró el 89 % del aporte de calorías; el frijol aportaba el 58 % de calorías y proteínas.

De acuerdo a la Segunda Encuesta Nacional de Alimentación efectuada en 1979 por el INN dos tercios de la población infantil preescolar de familias urbanas de bajos ingresos padecían desnutrición, de ellos el 18% con desnutrición severa; mientras que el porcentaje de desnutrición para la población rural infantil fue detectado entre el 52 y el 87%, para ellos el consumo de calorías oscilaba en un 65% de los estándares recomendados y en las proteínas la desproporción entre lo recomendado y lo consumido fue de 75%. Para los adultos la deficiencia en proteínas estuvo entre 42.8 y 88.5 dependiendo de las regiones de país.

De cualquier manera según el Censo General de Población en 1980 el 32.4% de la población rural no comía carne roja ni pollo; el 18.5 tampoco comía huevo; el 50.7 no tomaba leche y el 75.7 no ingería pescado.

Desde enero de 1980 la canasta de alimentos quedó totalmente excluida del pago del IVA.

### **Miguel de la Madrid Hurtado 1982 – 1988. Aspectos Económicos y política gubernamental**

En la década de los 80 el país vivió una serie de desequilibrios macroeconómicos, los ejemplos que más se citan refieren a las ineficiencias estructurales del aparato productivo y al excesivo endeudamiento externo. La crisis económica significó inflación y desempleo, se deterioraron en forma sistemática los niveles de vida: la pérdida de más del 50% del poder adquisitivo de los salarios y caída del 20% de ingreso per cápita<sup>78</sup>.

De 1982 a 1988 la PEA creció a una tasa media de 2%, en el sector formal sólo fue de 0.2%; el desempleo se incrementó de 2.6 millones de personas en 1982 a seis millones en 1989. En 1984 uno de cada cinco mexicanos no tenía empleo de tiempo completo, entre 1981 y 1983 la tasa de desempleo urbano nacional pasó de 4.2 a 12.5% según cálculos de la Secretaría del Trabajo.

El sector informal de la economía creció enormemente, así como la migración de mano de obra hacia EU. En el ámbito rural se incrementó la recurrencia a estrategias de sobrevivencia; para el sector urbano fue de suma importancia el subsidio alimentario

---

<sup>78</sup> México ya no tuvo mejores condiciones que el resto de los países latinoamericanos, convirtiéndose en uno de los principales deudores internacionales, incluso "Desde 1977 hasta la fecha, los tipos de interés que sirven de referencia para el servicio de nuestra deuda externa, pública y privada, han tenido un aumento muy considerable. La tasa denominada LIBOR, la más usada en el crédito internacional, tuvo un nivel promedio de 6.5% en 1977, mientras que en 1981 llegó en promedio a 16.7%. Otras tasas de interés de uso común para la contratación de créditos externos, como la denominada tasa prima de los bancos norteamericanos, han tenido una evolución semejante. Todo esto significa que el costo de parte importante del crédito externo, tan sólo por el concepto de tasa de interés, aunado al incremento de la deuda, se haya triplicado aproximadamente en el transcurso de la presente administración" (Revista El Trimestre Económico Julio - Septiembre 1982, No. 195)

El gobierno interpretó la crisis como financiera, propiciada particularmente por déficit fiscal y alta inflación a lo que se sumaron los negativos efectos de los precios internacionales del petróleo y de algunas materias primas que el país exportaba y que cristalizaron como un bajo crecimiento. Definitivamente la administración delamadridista concordó con las propuestas del Fondo Monetario Internacional (FMI) en busca de las soluciones; las que tendrían que lograrse mediante la reducción del déficit fiscal, la apertura económica al exterior, fortalecimiento de la inversión y un amplio proceso de reprivatización y desde luego la renegociación de la deuda externa. El país perdió autonomía económica y de hecho se subordinó a los lineamientos del FMI y del Banco Mundial (BM) adoptándose gubernamentalmente una visión diferente del desarrollo<sup>79</sup>

Como se sabe en 1982 México declaró temporalmente la suspensión de pago por su deuda externa, que alcanzaba la cifra de 87 6 billones de dólares. Esta situación marcó el inicio de la crisis internacional llamada la "Década Perdida", en la cual todas las economías latinoamericanas tuvieron tasas negativas de crecimiento. Ante ello el FMI hizo propuestas muy específicas con programas de ajuste y estabilización para detener los impactos recesivos en las economías. Ese mismo año México firmó una Carta de Intención con el FMI (consúltese capítulo de Organismos Internacionales) para el cumplimiento de los compromisos del pago de la deuda externa, la liquidación de los servicios representó en este sexenio entre el 5.5 y el 7.8% del PIB (Calva 1988:167). Para 1985 MMH reconoció en el Informe de Gobierno que el servicio de la deuda se "llevó" el 37.5% del presupuesto público.

Además en 1987 sucedió una dramática caída de la Bolsa Mexicana de Valores con ello cobraron importancia el control monetario y fiscal; el congelamiento de los precios para controlar la inflación, mantención del tipo de cambio, disminución del déficit público, apertura comercial al exterior

Con base en el enfoque y tareas que derivaron del Plan Global de Desarrollo (PGD) se formalizó la obligación del gobierno de elaborar planes nacionales de desarrollo y programas operativos, con un enfoque totalizador para la planeación gubernamental nacional, esta concepción imperó todo nuestro periodo de referencia. (Ley de la Administración Pública)

En diciembre de 1982 se promovieron diversas reformas a los principios normativos del desarrollo económico y social. En el artículo 26 constitucional se señaló la instauración del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) sus instrumentos eran

---

<sup>79</sup> "Al adoptar las severas políticas de ajuste impuestas por el FMI a las naciones deudoras el Estado Mexicano convirtió esta crisis monetaria y financiera en una crisis productiva. Mediante la abrupta caída del mercado interno provocada por la severa contracción de los salarios reales y por los recortes draconianos a la inversión y el gasto públicos (en aras de destinar la mayor parte del presupuesto federal al pago de los servicios de la deuda)... el PIB global por habitante fue en 1987 menor en un 20% al generado en 1981" (Calva 1988:95)

- Normativos de mediano plazo
  - \* PND
- Normativos de mediano plazo
  - \* sectoriales
  - \* estratégicos (regionales o especiales)
  - \* institucionales
- Operativos
  - \* de corto plazo
  - \* de control
  - \* de evaluación

El PND quedó como el de mayor agregación y cobertura del sistema, considera con perspectiva nacional a todos los sectores<sup>80</sup> y regiones del país. Los programas operativos tendrían vigencia de 1982 a 1984 y se contemplaba observancia obligatoria para toda la Administración Pública Federal; se señaló la necesidad de una administración pública eficiente, particularmente la paraestatal. La idea fundamental era que el estado intervencionista dejó de ser social y justo, pero sobre todo perdió eficacia en el cumplimiento de sus funciones. La coordinación entre la Administración Federal y los gobiernos de los estados sería dada por los Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE)<sup>81</sup>. En ese contexto las zonas marginadas recibirían mayores recursos, del gasto público, mediante los Convenios Unicos de Concertación (CUCs) y profundizando la Reforma Administrativa.

Las acciones gubernamentales para el combate a la inflación se fundamentaron en el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE)<sup>82</sup> que tuvo como líneas estratégicas de acción:

1. combatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas
2. proteger el empleo y la planta productiva, incrementar la eficiencia del aparato productivo
3. austeridad en el gasto público y reorientación en las inversiones
4. acelerar el proceso de reforma tributaria y reestructuración del sistema financiero
5. moderación en las utilidades y los salarios
6. protección al abasto popular

---

<sup>80</sup> Los programas sectoriales fueron: Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior; Nacional de Energéticos; Nacional de Minería; Nacional de Salud; Nacional de Pesca y Recursos del Mar; Nacional de Turismo; Nacional de Capacitación y Productividad; Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte; Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda y Ecología; Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico

<sup>81</sup> Cf. para mayor información la sección de Anexos. Institucionalización de la planeación gubernamental

<sup>82</sup> MMH afirmó en su Primer Informe de Gobierno: "El PIRE constituye la respuesta para enfrentar la crisis y crear las condiciones mínimas para el funcionamiento normal de la economía. Las acciones, en él se han precisado, están dirigidas a combatir la inflación y la inestabilidad cambiaria: a proteger el empleo; el consumo básico y la planta productiva, a mantener las fuentes de trabajo e impedir que se destruya lo que se ha creado con tanto esfuerzo." (El Gobierno Mexicano Septiembre 1983: 30)



Al principio del sexenio el repunte económico se logró fundamentándose en el ámbito financiero, para impulsar el mercado y la inversión, fortalecer la estructura de poder y finalmente para intentar recobrar la estabilidad económica. En contra se tuvo que el sector bursátil era muy frágil por tener una base sumamente especulativa y producción industrial muy limitada.

En el II Informe de Gobierno De la Madrid reconocía "En 1983 se observó un decremento de la actividad económica del 47%, continuando la tendencia de 1982, cuando la economía descendió en términos reales" (El Gobierno Mexicano Septiembre 1984: 33) Lo anterior es importante porque según la concepción gubernamental este fue el año más crítico de todo este período crítico; en él que se manejó como triunfo de las políticas (aunque se reconociera simultáneamente la disminución del gasto público en términos reales) que no se produjeron quiebras masivas ni se elevó el desempleo abierto.

La economía mexicana, dependiente financiera y tecnológicamente del exterior, cayó en una espiral inflacionaria que obligó al gobierno a iniciar políticas "estabilizadoras" con la firma de los Pactos de Solidaridad Nacional (suscrito entre obreros y empresarios el 9 de agosto de 1983); de Solidaridad Económica (PSE) y el de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE). "Desde 1977 creció (la inflación), en espiral, hasta 25% por año (1980) y hasta casi 100% entre 1982 y 1983. Declinó en 1984, pero sobrepasó la meta de 40% que se había fijado" (Ward 1990:54). Es muy importante resaltar que estos programas marcaron un significativo cambio en la concepción gubernamental y en consecuencia en la forma específica de llevar a cabo la política y la gestión: genéricamente conocidas como políticas de austeridad.

En el PSE se le otorgó especial importancia a: 1° la reducción y eliminación del déficit fiscal con incremento de la recaudación tributaria, contracción del gasto público programable, venta o liquidación de empresas paraestatales; 2° reducción de la demanda interna con contracción del gasto público, reducción de los salarios reales, restricción del crédito, y 3° eliminación del déficit en la balanza de pagos.

En la primera fase del PSE (diciembre 1987 - marzo 1988) se ajustaron los precios de bienes y servicios públicos y se controlaron los salarios. A partir de abril de 1988 se liberaron prácticamente todos los precios. Los elementos constitutivos del Pacto fueron<sup>83</sup>:

- \* las partes se comprometieron a no subir los precios
- \* el gobierno fijó la tasa de cambio
- \* se eliminaron controles en la economía, sólo se continuó con precios de garantía para el maíz y el frijol
- \* se privatizó una importante parte del sector público
- \* hubo reestructuración en las finanzas públicas (reducción del gasto, incrementos en la recaudación fiscal)

---

<sup>83</sup> Estos criterios en general continuaron durante este sexenio y todo el de CSG

- \* se garantizaron altas tasas de interés
- \* se liberalizó el comercio exterior

La estabilización que produjo este tipo de políticas fue posible por una devaluación, la liberalización de precios, ajustes fiscales y la existencia de un "consenso" social y político fundamentado aún en los tradicionales mecanismos corporativos que sujetaban a amplios grupos de trabajadores urbanos y campesinos. Hasta 1991 se sucedieron las firmas de distintos programas; desde luego cambiaron sus nombres pero la intencionalidad gubernamental fue siempre la misma. En cuanto a la estabilidad económica los resultados pueden considerarse con las siguientes cifras: en 1988 la inflación fue de 52%<sup>84</sup>, en 1989 de 19.7% y en 1990 de 30% según datos del Banco de México.

La estricta disciplina y austeridad en el ejercicio presupuestal para reducir el gasto público fueron otras de las variables más importantes. En general el ajuste implicó una política de reducción del gasto - tuvo un descenso de 20.9% durante todo el sexenio - pues el desequilibrio fiscal era del 20% del PIB: se aumentó el IVA, el precio de la gasolina y las tarifas eléctricas.

El Presidente señaló que el gobierno en el ejercicio del gasto programable (de 1985, reportado en 1986) había quedado 5% abajo de la asignación original. En cuatro años el gasto público había registrado un descenso acumulado de 40% en términos reales. El conjunto de acciones gubernamentales (crecimiento moderado con control de la inflación) se denominó Programa Alianza y Crecimiento. **Inició con fuerza el proceso de desincorporación<sup>85</sup>, el discurso presidencial calificaba al estado como "obeso" y en 1985 se propuso el adelgazamiento para incrementar la racionalidad, ya en 1988 México era líder mundial en los procesos de privatizaciones<sup>86</sup>.**

El gasto público declinó un 11% con respecto al régimen de López Portillo, a pesar de las diversas declaraciones del Presidente, quien en su II Informe de Gobierno en 1984 afirmó que mientras que los presupuestos de distintos sectores habían sido reducidos, los programas de bienestar social tenían recursos extras. Pero el gasto social cayó 5.9% como promedio anual entre 1983 y 1988, en relación con el PIB la baja fue de 9.1% en 1982 y para el final del sexenio llegó a 6.1%. Por componentes la declinación anual fue de:

<sup>84</sup> En el Primer Informe de Gobierno el Ejecutivo Federal señaló que la inflación había disminuido durante el primer semestre de 1983 en una tasa de 10% mensual.

<sup>85</sup> "De un mil 155 entidades del sector público existentes a principios de 1983, se decidió la desincorporación de 765. Para atender necesidades impostergables se crearon 59 entidades nuevas. Así en la actualidad quedan 449 entidades públicas no incluyen 339 empresas no bancarias en las que participan instituciones de crédito nacionalizadas" (VI Informe de Gobierno).

<sup>86</sup> El presidente de la Madrid informó ese mismo año de 1988 que el sector público se retiraba de las ramas automotriz, farmacéutica, petroquímica secundaria, manufacturera como refrescos embotellados, textiles y enseres domésticos: turismo. Quedando sólo en 13 ramas productivas cuando al principio de la administración se participaba en 28.

- educación 5.1% en términos reales y 3.8 - 2.6% con respecto al PIB
  - salud 33.7% en términos reales y 3.7 - 2.8% con respecto al PIB
  - solidaridad y desarrollo rural 20.8% en términos reales y 1 - 0.2% con respecto al PIB
  - desarrollo urbano 7.3% en términos reales y 0.6 - 0.4% con respecto al PIB
- (El Financiero 20 de enero de 1994)

Fue en 1986 cuando los precios del petróleo llegaron a su nivel más bajo<sup>87</sup>; ese año se perdieron ingresos que representaron seis puntos del producto nacional, MMH equiparó la pérdida a toda la nómina del sector público, desde luego excediendo el monto de la inversión pública. Como es de suponerse la caída de los precios también afectó a otras materias primas. Ese año de 1986 conjugó para la economía nacional, además de la caída de los precios del petróleo también la baja en los precios de otras materias primas importantes, nula disponibilidad de crédito externo para el sector público, presiones del deslizamiento cambiario y el peso de las amortizaciones de la deuda; por ello la inflación volvió a subir llegando a 105%. No obstante, en su quinto Informe de Gobierno MMH habló de la generación de un superávit (de 5.7 billones de pesos) en las finanzas públicas.

De importancia resultó en 1986 una transformación en la policy sobre tarifas arancelarias, éstas disminuyeron. En consecuencia se iniciaron las negociaciones para el ingreso del país al Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que normaba en ese momento el 85% del comercio mundial y se firmó "Ad Referendum" el Protocolo de Adhesión, ratificado por el Senado.

El Presidente de la Madrid fue muy específico en señalar que ese Protocolo protegería específicamente al sector agrícola y que ello no cambiaría la vigencia de los programas gubernamentales regionales y sectoriales. Por otra parte, tampoco se alteraría el ejercicio de la soberanía nacional en cuanto a los recursos naturales. El ingreso al GATT permitiría al país actuar en negociaciones multilaterales, sin menoscabo de las bilaterales.

Tuvo también gran significancia la reestructuración en 1986 de la deuda externa pública (43 mil 700 millones de dólares y 9 mil 700 millones la deuda privada según el quinto Informe de Gobierno). Se eliminó la tasa preferencial de intereses de EU, sustituyéndose por la interbancaria de Londres (que era inferior).

## **Sistema alimentario**

El complejo fenómeno de crisis de la década de los años 80 afectó en la cuestión alimentaria al consumo nacional por la distribución del ingreso, reducción en la producción de alimentos básicos. En general se modificó la estructura de la demanda de bienes y servicios, ya es lugar común mencionar la caída de los

<sup>87</sup> Se había estimado un precio de 23 dólares por barril y llegó estar el barril a menos de US 12, cabe comprender los efectos en la economía nacional.

consumos de calorías y proteínas y el carácter regresivo de los patrones de consumo en los sectores marginados<sup>88</sup>.

Las soluciones planteadas a la problemática alimentaria en el PBG fueron

- incremento de la productividad
- ampliación de la frontera agrícola
- continua atención a zonas de temporal
- integración de la agricultura con la industria mediante sistemas agroindustriales - alimentarios
- reforzamiento de los sistemas de comercialización
- reorientación de la actividad pesquera, para mejorar el aprovechamiento e integrarla a la industria

Para atender la problemática alimentaria y nutricional se creó en 1983 la Comisión Nacional de Alimentación (CONAL). En su seno se formuló el Programa Nacional de Alimentación 1983 - 1988 (PRONAL). A pesar de las afirmaciones de continuidad MMH sustituyó al SAM por el PRONAL. (Para más información consultar capítulo de programas de política alimentaria). La política alimentaria, que gubernamentalmente se enunció básicamente como política agrícola, se enmarcó en el PRONAL<sup>89</sup>, que tenía como metas fundamentales: aumentar la producción de básicos y apoyar a los productores temporales, desde luego en el marco de medidas de austeridad. El principal objetivo fortalecer la soberanía alimentaria.

A pesar de que la política alimentaria se entendió como fundamentalmente agrícola el presupuesto de la SARH entre 1983 y 1989 disminuyó 70% y el de la SPP para desarrollo rural 6% entre 1983 y 1987. La inversión pública federal decreció entre 1980 y 1988 un 52% en términos reales según datos reportados por el Banco Mundial<sup>90</sup>. Además el crédito oficial al sector agropecuario se contrajo en un 78% entre 1981 y 1988, BANRURAL eliminó como beneficiarios a todos los campesinos con cartera vencida.

Entre 1981 y 1988 la producción de granos básicos (maíz, frijol, arroz y trigo) registró retrocesos con respecto años anteriores, según datos de la SARH y FAO, destacándose los casos del maíz y del frijol. En oleaginosas, frutales, hortalizas y forrajes debido al avance de los procesos de ganaderización, agroindustrialización.

---

<sup>88</sup> En 1985 la FAO realizó una encuesta internacional (Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina, publicado en 1988), en la cual señaló una marcada diferencia en el consumo energético entre los estratos más bajo y más alto para los primeros sólo el 5.9% provenía de productos pecuarios mientras que para los segundos el 47.3%.

<sup>89</sup> Fue un programa especial vinculado con otros de carácter sectorial; allí se definió la soberanía alimentaria como "la Nación salvaguarda y se reserva en exclusiva las decisiones relacionadas con la satisfacción y necesidades alimentarias básicas de la población. El ejercicio de la autosuficiencia alimentaria se refiere tanto a las normas de consumo como a las de producción y distribución e incluye las tecnologías para alcanzarla".

<sup>90</sup> Para revisar las cifras del gasto programable en el sector agropecuario en la década de los 80 pasar a la sección de Anexos, en Estadísticas Diversas.

y transnacionalización a que vivió sometido el campo mexicano tuvieron comportamientos económicamente positivos<sup>91</sup>. Fue profundizándose la polarización de la agricultura y la práctica de una cultura comercial de exportación frente a otra tradicional.

La producción de alimentos básicos fue siendo cada vez más deficitaria. Además el panorama mundial cambió porque hubo oferta abundante en el mercado internacional, con Estados Unidos como principal proveedor y los países superavitarios presionaban para vender sus excedentes.

“La crisis agroalimentaria no puede comprenderse al margen de la crisis general de la economía mexicana y de las políticas económicas instrumentadas por el Estado a partir de 1982. el campo mexicano resiente el flagelo de una nueva crisis agrícola. la cosecha de granos para consumo humano por habitante fue en 1987 inferior en un 25.1% a la de 1981; y la cosecha global de alimentos por persona fue en 1987 inferior en un 11.8% a la de 1981” (Calva 1988 9)

La pérdida de dinamismo de las actividades agrícolas se debió en gran medida al estancamiento de la superficie cosechada, en ese proceso la parte de temporal fue la más afectada, que era además en la que se producía la mayor cantidad de alimentos básicos. Pero además contribuyeron otros procesos que se presentaron simultáneamente como el decremento en el uso de semillas certificadas, entre 1982 y 1986 las ventas realizadas por PRONASE se redujeron en un 23%, según se puede constatar en el Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid<sup>92</sup>.

También se registró un desplome en la rentabilidad de la ganadería, hubo un decremento en el stock ganadero, desde luego como consecuencia de la caída de la demanda interna combinada con una depresión de los precios internacionales, sólo como ejemplo se puede mencionar que en 1982 el ganado bovino ascendía a 37.2 millones de cabezas, para 1986 era de 31.9 millones (Calva 1988).

La ganadería se afectó también por la contracción de la demanda y los créditos, se ha planteado que el subsector pecuario enfrentaba un intercambio sumamente inequitativo con el resto de la economía. Además disminuyó el número de programas de fomento productivo y salud animal. Durante los años 80 la producción de leche se estancó, con un promedio de siete millones de litros anuales, la disponibilidad per cápita se redujo de 112 litros en 1980 a 101 en 1987 y 113 en 1988. En 1973 México era el primer productor latinoamericano de leche y en 1989 fue el principal importador mundial de ese producto. El 40% de la

---

<sup>91</sup> Recordemos que las devaluaciones del peso ciertamente hicieron más competitivos algunos productos mexicanos en el mercado internacional: la referencia vale para las hortalizas, legumbres y frutas pero estos productos no alcanzaron niveles de comercialización que permitieran levantar la balanza comercial en su conjunto.

<sup>92</sup> De cualquier manera en este Informe el Presidente brindó cifras que ofrecieron un panorama por completo distinto: incorporación de más de 60 has de riego; rehabilitación de 42 mil 533 y realización de obras de infraestructura en 151,329 has de temporal, beneficiando a más de 40 mil productores. Además la captura pesquera con un crecimiento de 12.7% con relación al año anterior.

población no la consumía regularmente y el 15% sólo de manera ocasional, según datos de los censos generales de población y vivienda.

No obstante, en 1984 el discurso gubernamental, en voz del Presidente de la República insistía en el crecimiento del sector agrícola enfatizando continuamente la autosuficiencia en trigo, frijol, azúcar, café, hortalizas, frutas, ajonjolí y forrajes. Además de un crecimiento en la ganadería de 3.5% anual, según se documentó en el II Informe de Gobierno También afirmó en su III Informe de Gobierno " la producción de maíz, frijol, trigo y arroz, ascendió a 18 mil toneladas y fue 2% mayor que la de 1983, en tanto que la producción global, que superó en 4% a la del año anterior, se estima en 117 millones de toneladas. Los volúmenes obtenidos permitieron reducir las importaciones de productos básicos en 16% y mantener los niveles adecuados de reserva técnica. Durante 1985, las siembras ofrecen perspectivas positivas" (El Gobierno Mexicano, Septiembre 1985:46)

MMH señaló en el V Informe de Gobierno "De 1983 a 1985, la producción de los 10 principales cultivos tuvo un crecimiento acumulado de 8.5%, como resultado de una expansión en la superficie cosechada, como de una mejoría en los rendimientos obtenidos. En 1986 la producción agrícola no fue favorable, debido a las malas condiciones climatológicas aún cuando el subsector pecuario registró un incremento" (El Gobierno Mexicano, septiembre 1987 63) También se indicó que el 85% de la superficie cultivada fue atendida con diversos tipos de crédito y que la balanza agropecuaria tuvo un superávit de mil 161 millones de dólares

Mientras que la política de precios de los fertilizantes químicos tuvo una transformación con respecto a la que se había venido siguiendo desde 1977, a partir de 1984 se canalizaron subsidios a la productividad agrícola justamente mediante los precios de los fertilizantes, pero desde 1985 se aumentaron drásticamente los precios de estos insumos. Más o menos sucedió lo mismo con la electricidad para irrigación por bombeo, según documenta Calva (1988) entre 1982 y 1988 el precio del fluido eléctrico aumentó 142 veces. Además hubo una disminución del parque de tractores y maquinaria que fue definitivamente causada por la política cambiaria.

Al contexto de desacumulación de capital privado en el sector primario, más la declinación de la cuantía del gasto público también se sumó la disminución del capital de trabajo aportada por el crédito agrícola oficial, al respecto Calva señala " Tomando el conjunto del gasto público ejercido en el desarrollo rural (que comprende el presupuesto ejercido por la SARH, SRA, BNCR, FIRA, ANAGSA, INIA, INMECAFE, Universidad de Chapingo, Proformex, etc) observamos un abrupto desplome el gasto público dedicado al sector agropecuario cayó en 1986 al 52.1% del ejercido en 1981" (1988 38). Particulariza datos el desplome del crédito el sector agropecuario recibió en 1981 el 10.8% del crédito total y el 13.1% del concedido a particulares y empresas, para 1986 fueron 4.5% y 8.25 respectivamente.

Por otra parte, la producción pesquera, según la información oficial había crecido entre 1985 y 1986 (reportándose en 1987) un 11.5%, la pesquería del atún era la más dinámica. Las exportaciones del sector reportaron 265 millones de dólares.

Todos los factores señalados llevaron a que "De 1980 a 1988 en México descendió el consumo per cápita de productos básicos: el de frijol cayó de 20 a 14.2 kg, el de trigo de 53 a 49.3, el de arroz de 6 a 3 y el de maíz de 239 a 142" (Romero Polanco 1990: 861). Se aclaran otros datos en el siguiente cuadro:

**Cuadro No 4**  
**Consumo per cápita de productos básicos. Kilogramos**  
**1980 -1988**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Arroz	6.0	7.0	5.0	4.0	6.0	9.0	4.5	5.0	3.0
Frijol	20.0	26.0	15.0	17.0	12.0	12.0	15.0	13.1	14.2
Maíz	239 0	246 0	142 0	236 0	198 0	196 0	196 0	186 7	142 2
Trigo	53.0	61.0	65.0	51.0	62.0	69.0	53.0	59.1	49.3
Cártamo	7.0	5.0	3.0	4.0	3.0	3.0	3.0		
Pescados y mariscos	16.0	19.5	16.7	12.0	13.3	13.0			
Plátano	20.4	22.4	21.4	21.5	27.0	25.1	17.7	9.9	18.9
Naranja	24.9	25.4	27.2	27.5	23.1	22.7	23.8	7.5	25.3
Limón	7.9	8.4	11.1	8.8	10.6	10.2	8.9	7.9	8.0

*Fuente: Dirección General de Economía Agrícola de la SARH*

Considerando los otros ámbitos del sistema alimentario, en 1989 CONASUPO reportaba que debido a la tendencia decreciente en la producción de básicos tradicionales, se tuvo que recurrir a la importación para satisfacer la demanda nacional de 14 millones de toneladas de maíz y de 1.3 de frijol. En 1980 se habían importado más de cinco millones de toneladas de granos básicos, de 1983 a 1987 un promedio anual de 6.8 millones de toneladas<sup>93</sup>. El complemento de las compras de CONASUPO provienen de productores medianos y grandes, mientras que el grano se canaliza por el mercado privado proviene de los productores pequeños y de aquéllos que cultivan entre 2.5 y 5.0 has. El mercado nacional funciona principalmente a través de los canales privados pues CONASUPO participa, en promedio, sólo con 16% de las compras nacionales de maíz" (Appendini 1992: 134).

A pesar de la importancia de la financiación de la alimentación para los sectores marginados en el marco de la problemática económica que vivía el país, desde 1985 se retiraron los subsidios de CONASUPO para arroz, pan blanco, sorgo, pasta de soya, semillas oleaginosas y aceite. Con ello la institución redujo en 140% el subsidio que otorgaba a productos alimentarios, comparando los años de

<sup>93</sup> Sólo como dato comparativo al final de la administración de EZPL se importaba como promedio anual 5.5 millones de toneladas de maíz (La Jornada 26 de septiembre 2000)

1983 y 1985 En 1986, bajo la tendencia de reestructuración, CONASUPO ya sólo otorgaba subsidios para maíz y harina de trigo De hecho MMH reconoció en su IV Informe de gobierno "... entre 1984 y 1986, los subsidios han disminuido en más de 80% en términos reales" (El Gobierno Mexicano, Septiembre 1986 37) En el quinto Informe a la Nación, se explicó que se eliminaron los subsidios a materias primas para la industria procesadora y se concentraron en el apoyo a los grupos de menores ingresos<sup>94</sup>.

El Sistema Nacional de Abasto comenzó a funcionar en 1985, coordinando los 31 estados para garantizar el acceso económico a los alimentos por parte de las mayorías de la población, el sistema CONASUPO (DICONSA e IMPECSA) concentraba el 75% de sus acciones para las áreas rurales En el ámbito rural COPLAMAR - DICONSA mantuvieron entre 1983 y 1988 casi 16,000 tiendas en comunidades, para responder a las necesidades planteadas por los efectos de la crisis económica, pero en este caso parece que también influyeron las demandas políticas de sectores campesinos organizados En cada comunidad se creó una instancia organizativa para coordinar el funcionamiento de la tienda, el Consejo Comunitario además tenía funciones de supervisión, hubo experiencias intensamente participativas y demandantes en Guerrero y Oaxaca.

DICONSA, filial de CONASUPO, distribuía alimentos subsidiados abarcando el ámbito urbano y el rural, a finales de los años 80 esta empresa atendía la 4% de la demanda nacional de productos básicos, su atención a consumidores de bajos recursos llegó a ser el 25% del promedio nacional En esa época también era la institución gubernamental responsable de los programas de adquisición de tortilla y de distribución de leche.

En el subsidio alimentario de especial importancia fue el sistema maíz - tortilla que se desarrolló de la siguiente manera: primera fase distribución de tortilla envasada (1984 - 1985); segunda fase SECOFI ejecutó el programa de cupones (1986 - 1987) y al final de la administración delamadridista el programa de abasto de trigo subsidiado en zonas rurales (disminución del costo en un 40%) Pervivieron las visiones de corto plazo para atenuar efectos económicos sobre el ingreso de la población: mediante alimentos altamente subsidiados, un ejemplo el precio de un kilo de carne en 1984 era de \$600.00 y en 1985 de \$1,300.00, mientras que el salario mínimo respectivamente fue de \$20,400.00 y de \$24,800.00

El decrecimiento de la participación estatal en el abasto alimentario, se constata con la liquidación de los Centros CONASUPO de Capacitación (CECONCA), TRICONSA y los programas del Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO

---

<sup>94</sup> En su Primer Informe de Gobierno MMH señaló: "Los consumidores son el principio y el fin de los procesos de producción y distribución de bienes y servicios, y es en beneficio de ellos que se aplica la estrategia de modernización de la actividad comercial En el corto plazo, apoyamos el abasto y el poder adquisitivo del salario a través del Programa para la producción, abasto y control del paquete básico; en el mediano plazo, racionalizaremos las diversas fases y servicios de abasto, en particular de alimentos de origen agrícola, animal y pesquero, a través de la conformación del Sistema Nacional de Abasto" (El Gobierno Mexicano Septiembre 1983: 34)



El sector de la industria alimentaria continuó siendo muy heterogéneo, abarcando desde microempresas familiares productoras de ates y dulces hasta gigantes transnacionales como la Nestlé. En 1988 de las 500 empresas más importantes en México, 71 eran de alimentos (bebidas y tabaco). (Montes de Oca R. *Las empresas transnacionales en la industria alimentaria mexicana*)

Dentro del sector pesquero, según cifras del Censo 1980 el 70.1% de los mexicanos no comía pescado, es decir más de 47 millones de personas, paradójicamente en 10 estados con amplios litorales destacaban entre los índices más bajos de consumo: Baja California, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Tamaulipas. En cambio se consumían como promedio tres kilos de pastelillos industrializados per cápita.

La pesca como estrategia para aumentar la oferta de alimentos básicos fue enfrentada con una transformación en la estructura gubernamental, del Departamento de Pesca fue creada la Secretaría de Pesca y se iniciaron programas de prospección, evaluación e investigación de los recursos de la zona económica exclusiva.

Para 1984 el gobierno afirmaba que el consumo promedio anual de pescado ya se había elevado en el país a 10.8 kg por persona; lo que derivaba de una captura de cerca de un millón de toneladas en ese año, y en 1985 el consumo de productos del mar por habitante, según cifras oficiales, ya era de 13kg.

Sobre advertencia no hay engaño, reza el refrán popular y MMH explicó en su Primer Informe de Gobierno "En mi discurso de toma de posesión destacué la desigualdad y postulé al desarrollo social como un elemento esencial en la estrategia de cambio. Pero reconocí explícitamente que mientras subsistiera la crisis no podíamos avanzar cuantitativamente en el proceso de justicia social. Ofrecí como primer paso detener el deterioro acelerado en que se encontraban los índices principales de bienestar. Pero también a evitar que la crisis y su combate deterioraran los servicios públicos y los programas de gobierno destinados al desarrollo social en aspectos tales como alimentación, educación, salud y vivienda." (El Gobierno Mexicano Septiembre 1983: 43)

Evidentemente, la caída del ingreso real afectó la demanda de bienes básicos y ello de acceso a los alimentos. 41 millones de personas vivían en pobreza y de ellas 17 millones en pobreza extrema.

COPLAMAR afirmaba que en alrededor del 50% de los municipios del país la población no cubría el promedio nacional de satisfacción de mínimos de bienestar<sup>95</sup> en materia de alimentación, salud, vivienda y educación. Oaxaca,

---

<sup>95</sup> Índice de marginación según BANAMEX era una medida que valora la dimensión estructural de la marginación social identificando analfabetismo; población adulta sin primaria; vivienda en condiciones de

Chiapas, Guerrero e Hidalgo los estados con mayor índice de pobreza, el 70% de su población se encontraba en ésta condición, calculándose 7 millones de habitantes que incluían la tercera parte de todos los indígenas del país<sup>96</sup>.

De acuerdo a los cálculos de COPLAMAR había 22.8 millones de habitantes en los estados con alto y muy alto grado de marginación; en los de estrato medio 10.5 millones y en los de medio y bajo 14.9 millones. En los municipios con muy alta y alta marginación se concluyó que el 77% de la población recibía ingresos menores al salario mínimo; alrededor del 75% no consumía regularmente carne y leche, el analfabetismo ascendía al 40%, la población adulta sin primaria terminada era de 90%, la mortalidad infantil doblaba el porcentaje nacional y las viviendas inadecuadas o sin servicios hasta en un 85%.

Por lo anterior la última parte del sistema alimentario, la fase de nutrición no estuvo exenta de problemas<sup>97</sup>. "En relación a las deficiencias de la nutrición, en 1988, la cuarta parte de los niños menores de cinco años en quienes se valoró el estado nutricional, presentaban algún grado de desnutrición, en ese mismo año, sólo se logró recuperar una quinta parte de los desnutridos identificados<sup>98</sup>. Si bien es cierto que se había registrado un descenso de la mortalidad por desnutrición, fue a expensas de sus formas leve y moderada. No así en su manifestación grave. Esta situación obligó a vigorizar la capacitación a las mujeres en edad fértil en aspectos nutricionales y a fomentar la producción familiar de alimentos" (Evaluaciones del Programa del IMSS Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria).

Mientras que la CEPAL aseveró que "La alimentación de los mexicanos de menores recursos es insuficiente debido al nivel del ingreso familiar y su distribución, al aislamiento geográfico de algunas comunidades, a los malos hábitos nutricionales y la limitada disponibilidad de algunos alimentos. Alrededor del 40% de la población se encuentra por debajo de los mínimos nutricionales comúnmente aceptados. Actualmente, el 10% de los hogares más pobres sólo satisfacen una tercera parte de sus necesidades alimentarias, aún cuando destinan la mayor parte del ingreso familiar (50 al 60%) a la adquisición de alimentos. El problema alimentario afecta a 39 millones de mexicanos, de los

---

hacinamiento e ingresos menores a dos salarios mínimos. Mide la intensidad espacial como porcentaje de la población total no participante del disfrute de bienes y servicios accesibles a los ciudadanos no marginados

<sup>97</sup> Consultese el capítulo de anexos para revisar información sobre la Encuesta Nacional de Nutrición, llevada a cabo en 1988 por la SS y que es uno de los mejores estudios realizados al respecto con representatividad nacional, es el caso que todavía la administración de EZPL la consideró como fuente de datos para la planeación de sus programas institucionales.

<sup>98</sup> Rafael Ramos Galván, especialista en nutrición, informó en 1988 que la desnutrición en el país se presentaba en el 66% de los niños de edad preescolar y que el 75% de las defunciones infantiles provenían también de la desnutrición (Excelsior, 18 de abril). En el "Perfil Nutricional de México", elaborado por la División de Política Alimentaria y Nutrición de la FAO en 1991 se afirmaba que "el promedio de consumo de calorías y proteínas ha sido superior a los requerimientos mínimos, experimentando un aumento continuo 2559 kcal/persona/día y 65.0 gr/persona/día en 1962 y 3156 kcal/persona/día y 82,3 gr/persona/día en 1985. Los cereales constituyen la mayor fuente tanto de calorías como de proteínas

cuales 27.5 millones viven en el sector rural, la población con mayores carencias se localiza en las regiones Sur, Sureste, Golfo y Centro Norte del país" ( CEPAL 1992 "Actividades de los países. ")

En el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL) 1983 - 1988 se aceptó que de dos millones de niños nacían al año, morían 100,000 por causas relacionadas con mala nutrición y 500,000 vivían con marcadas deficiencias físicas y mentales debido a desnutrición. 19 millones (27% de la población) tenían déficit alimentario en 1979 y en 1984 ya eran 32 millones o 40% de la población. De esa situación da cuenta el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 5**  
**Ingesta Promedio (kcal y gr)**

	Bajos Ingresos Agrícola	Bajos Ingresos No agrícola	Total	Ingresos Medios y Altos
Calorías 1982	2383	2134	2240	3240
Calorías 1984	1993	1957	1958	3233
Proteínas 1982	59	54	56	88
Proteínas 1984	50	47	48	87
Proteína animal 1982	7.9	15.9	12.8	40.9
Proteína animal 1984	2.9	7.6	5.9	37.5

Fuente: PRONAL 1983 - 88 p. 36

En 1984 el Instituto Nacional del Consumidor (INCO) a partir de su estudio "Un año en el consumo alimentario de la población de la Ciudad de México" determinó la variación porcentual en el consumo de 20 productos con respecto al año 1983, pero sus resultados no son extrapolables a distintos niveles de ingreso ni a todo el ámbito nacional. Dichos resultados parten de una muestra en 10 Delegaciones Políticas del DF, habiéndose aplicado a 742 familias, estratificadas en cuatro niveles de ingreso. Después en 1986 se realizó la investigación "Mecanismos de adaptación ante la crisis en el DF" en éste la idea fue captar el modo en que las familias de diferentes ingresos se adaptaron a la crisis para comprar 21 alimentos de consumo generalizado. En esta ocasión se entrevistó a 300 familias en 12 Delegaciones y tres municipios del Estado de México, también en cuatro estratos de ingreso, los resultados sólo deducen las variaciones porcentuales de compra.

Según la investigadora Nora Lustig " el costo de la canasta básica ha aumentado en relación con los salarios mínimos, y la composición del gasto en alimentos ha cambiado. el costo de una canasta alimentaria básica para una familia era 30% del salario mínimo en 1982, en 1986 era 50% y en 1990 se estimó el costo diario de los alimentos para una familia de cinco personas en \$13,500.00 o sea un 25%

más alto que el salario mínimo (\$10,800 00)" En 1987, en el marco de la restricción a los subsidios y con la entrada en vigor del Pacto se definió un canasta alimentaria de "superbásicos" frijol, tortilla, arroz, azúcar, sal, pasta para sopa, harina de trigo, harina de maíz, café en grano

Para 1989 según otro estudio del INCO, en la Ciudad de México, los sectores pobres (hasta 1.5 veces el salario mínimo) defendieron su acceso a la canasta de bienes básicos mediante la incorporación de más miembros de la familia al mercado de trabajo. Estas familias dedicaban alrededor del 67.9% de sus ingresos a la compra de alimentos<sup>99</sup>

Evidentemente la contracción en la posibilidad de acceso a los alimentos implica cambios en los patrones de gasto de las familias, en particular la composición de los bienes que se compran. El gasto alimentario se redujo prácticamente en todos los estratos sociales del país con la crisis de los años 80, pero se puede afirmar que de manera proporcional aumentó el consumo de frijol y tortillas. Acerca del consumo aparente de alimentos del grupo de cereales y leguminosas hubo un descenso en el trienio 1987 - 1989 los porcentajes de decremento fueron:

- maíz 18 (consumo anual per cápita aproximado 208 kg)
- trigo 3 (consumo anual per cápita de 57.5 kg)
- frijol 44
- arroz 19.5
- sorgo 20
- azúcar (consumo anual per cápita 42 - 47 kg)

en productos animales se redujo leche y carne pero aumentó el huevo y el pollo; en términos generales los productos animales disminuyeron en un 11.8 %<sup>100</sup> (INCO). De cualquier manera los siguientes cuadros registran las variaciones de los consumos:

---

<sup>99</sup> La encuesta se llevó a cabo entre junio de 1985 y febrero de 1988

<sup>100</sup> Para más información consultar el apartado de Anexos

Cuadro No. 6  
Consumo Nacional Aparente de Productos Alimentarios  
1981 - 1986

productos	Consumo nacional toneladas por año		Consumo per cápita kilogramos por año	
	1981-1982	1985-1986	1981-1982	1985-1986
res en canal	1'146,019	940,713	15.8	11.6
cerdo en canal	1'336,043	1'033,766	18.4	12.8
leche (miles litros)	7'187,500	7'006,000	99.2	86.6
pescado	1'304,734	1'028,249	18.0	12.7
pescado fresco	693,546	660,806	9.6	8.2
pescado procesado	611,188	367,443	8.4	4.5
Maíz	13'941,000	14'533,500	191.4	179.6
Frijol	1'444,500	1'155,000	19.9	14.3
Naranja	1'894,500	1'820,000	26.2	22.5
Plátano	1'582,000	1'259,500	21.8	15.6

Fuente Calva 1988: 47

Cuadro No. 7  
Consumo per cápita de alimentos en gramos de peso bruto promedio familiar  
1979 - 1981 - 1989

Alimentos	1979	1981	1989
Tortillas	237	212	239
Pastas y arroz	34	27	20
Pan y galletas	117	87	120
Leguminosas	44	25	46
Carnes	88	124	78
Huevo	47	47	42
Leche	275	289	279
Queso	10	4	4
Frutas	179	153	210
Verduras	177	179	238
Refrescos	101	149	44
Bebidas alcohólicas	19	26	2
Alimentos industrializados	1	29	19

Fuente INNSZ "Estructura del consumo alimentario de obreros" 1988



El gobierno asumió que las disminuciones per cápita en el consumo fueron entre 25 - 30%, lo cual se consideró "razonable" (sic) frente a la magnitud de la caída de los salarios reales, la explicación es que la fracción del ingreso que se dejó de utilizar para la compra de alimentos fue requerida por otros rubros de consumo. Para 1983 el INN había establecido como promedio nacional 2,300 kcal y 60 grs de proteínas de consumo diario.

De acuerdo a la Encuesta de Ingreso - Gasto de las Familias levantada por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos en 1982 (para más datos consultar sección de anexos estadísticos) se concluyó que:

- de 1975 a 1982 la mayoría de las familias mexicanas mejoraron su dieta pero que la población de bajos recursos no satisfizo sus requerimientos mínimos de calorías y proteínas, mientras que la de altos recursos acentuó su derroche nutricional y alimentario
- de acuerdo a la definición de mínimo nutricional normativo<sup>101</sup> el 68.2 % de la población registró déficit proteínico
- los consumos de frutas, verduras, legumbres, carnes y pescados se registraron con mayor intensidad en los estratos de mayores ingresos
- la desnutrición fue vinculada a la inequitativa distribución del ingreso y los hábitos alimentarios, por ello se consideró previsible y solucionable
- de conservarse este modelo alimentario nacional se calculó que para el año 2000 habría 68.3 millones de personas con problemas alimentarios y nutricionales

De cualquier forma con el VI Informe de Gobierno MMH supo que "El gobierno de la República dio prioridad a la alimentación...impulsando la producción, transformación, comercialización y distribución de productos básicos...en la reducción de 73% en las importaciones de alimentos básicos realizada por CONASUPO de 1983 a 1988...Se fortaleció la función reguladora del Estado, garantizando el abasto...ampliamos la cobertura de los programas de asistencia social entre los que destaca Nutrición y Salud que beneficia a 1.7 millones de personas de áreas rurales dispersas y el DIF distribuyó raciones a más de tres millones de habitantes " (El Gobierno Mexicano Septiembre 1988: 42)

### **Carlos Salinas de Gortari 1988 – 1994 Aspectos Económicos y política gubernamental**

En el caso de la descripción de este sexenio solicitamos especial paciencia para seguir el derrotero de la política económica vía los diversos pactos; se considera útil incluirlo por razones de comparación y análisis del discurso, las

---

<sup>101</sup> retomaron los planteamientos de COPLAMAR

instituciones y los programas. Recordando ¿qué es lo que se incluye en la agenda gubernamental? Y ¿Cómo se incluye?

México pasó, durante esta administración, oficialmente a ser un país del primer mundo, se mezclaban realidades económicas y políticas contradictorias: la esperanza de vida al nacer 70 años y el ingreso per cápita de más de tres mil dólares (desde luego como promedio); no obstante, como subdesarrollo el índice de marginación siguió en niveles muy altos en algunas regiones del país. Con cifras avaladas por BM, UNICEF, PNUD, OMS, INEGI y BANAMEX en 1991 el promedio nacional de escolaridad fue de 4.7 años, la tasa de mortalidad infantil de 39 por 1000.

La política económica tendría como objetivo central la recuperación del crecimiento económico con estabilidad de precios; mediante el control de las finanzas públicas, reducción de las transferencias al exterior (deuda externa), profundización de la apertura comercial, desregulación de la inversión extranjera, contención de la inflación. En ese sentido de particular importancia fue la reducción del gasto, con base en la disminución del monto y costo de la deuda pública<sup>102</sup>. La inflación, que tanto problema había causado en la administración delamadridista, en 1989 estaba bajo control

En su discurso de toma de posesión CSG, en el marco del Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Bienestar, definió cuatro temas críticos como prioridades sociales.

1. erradicación de la pobreza extrema
2. garantía de salud pública
3. dotación suficiente de servicios públicos
4. reestablecimiento de la calidad de vida en la Ciudad de México

El PND 1995 - 2000 especificó la política de desarrollo social, normando (con criterios de obligatoriedad) los programas institucionales y sectoriales de la Administración Pública Federal, también con lineamientos para la concertación de acciones con los otros poderes de la Unión y la participación corresponsable del sector social y de los particulares. Específicamente se abordó el tema del mejoramiento del nivel nutricional de los grupos vulnerables<sup>103</sup>

Para funcionalizar el país se continuó con la descentralización administrativa y abarcó todas las polícies emanadas en COPRODES, COPLADES esta era la instancia de concertación federal, estatal y social en la planeación, cuyos

---

<sup>102</sup> También retomando los criterios del Plan Brady del gobierno norteamericano en el sentido de recurrir al comercio en vez de a la deuda externa

<sup>103</sup> Para la elaboración del PND se instaló en enero de 1989 el Consejo Nacional de Concertación Económica como foro de consulta y análisis con la participación se los sectores campesino, obrero y patronal, académicos y con representación también de las secretarías SEGOB, SHyCP, SECOFI, SARH, STyPS, SPP

resultados se plasmaban en los CUC que se convirtieron en CUD, que se convirtieron en CDS<sup>104</sup>

Seguio el programa de estabilización y de reformas estructurales - que venia de la administración anterior - ejecutado a base de medidas fiscales, monetarias, salariales y de ingresos como marco de la privatización y la redefinición del papel del estado, de lo que derivaron los Pactos para la Estabilidad y el Crecimiento Económico ( PECE con seis fases)<sup>105</sup> y de 1992 a 1994 y el de Estabilidad, Competitividad y el Empleo que duró todo el resto de la administración.

En diciembre de 1989 se volvió a prorrogar el PECE, esta vez hasta julio de 1990, siendo los acuerdos en general mantenidos, pero se incorporaron los siguientes: otorgar a los salarios mínimos un incremento del 10% con vigencia a partir de ese diciembre (no se incluyeron los salarios contractuales), ratificar la vigencia de los salarios mínimos en enero de 1990. En mayo de ese mismo año se volvió a ratificar en un lapso que abarcó hasta enero de 1991 y las novedades en los acuerdos fueron la suscripción del Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad, un llamado a la observancia de la ley para alentar la paz social, y ajuste de 80 centavos en el tipo de cambio

En noviembre de 1990 se renovó el Pacto para abarcar hasta diciembre de 1991, entre las variaciones de los acuerdos destacan que el tipo de cambio se ajustaría a 40 centavos en promedio, que en la propuesta de Ley de ingresos para 1991 se propondría una reducción a la carga fiscal del Impuesto Sobre la Renta para las personas físicas con ingresos equivalentes o menores a cuatro salarios mínimos, **mantención del gobierno de los subsidios al consumo de la leche y las tortillas**, ajuste en los precios de algunos energéticos, promoción de programa de

<sup>104</sup> Para detalles de las funciones de estas figuras administrativas, consultar Anexos, Institucionalización de la Política Gubernamental

<sup>105</sup> El PECE que se ejercería entre enero y julio de 1989 tuvo los acuerdos:

1. las iniciativas de leyes de ingresos y proyectos de presupuestos de egresos buscarían balance en las finanzas para abatir la inflación y mantener la estabilidad de precios
2. no habría incremento en precios y tarifas del sector público
3. se iniciaría una modificación diaria del tipo de cambio, ajustes a razón de un peso diario en promedio
4. modificaciones a la estructura de los aranceles a la importación
5. el sector empresarial absorbería incrementos salariales, ajustes al tipo cambiario, los aumentos a precios y tarifas y mantendría los precios vigentes a esa fecha
6. el gobierno eliminaría la regulación económica que se mostrase injustificada
7. los sindicatos podrían realizar sus revisiones contractuales
8. impulso a una mayor productividad en el campo

En junio de 1989 se prorrogó el PECE hasta marzo de 1990, ya enmarcándolo en las políticas dictadas por el PND 1989 - 1994. En esta ocasión los acuerdos fueron:

1. se renovó el compromiso gubernamental sobre la disciplina en las finanzas públicas
2. sin modificación los precios y tarifas del sector público
3. se mantendría el ajuste anterior en el tipo cambiario
4. el sector privado continuaría con los mismos precios sin alterar el abasto
5. el gobierno concertaría con cada sector para modernizar la cadena de producción y comercialización
6. procuración de entendimiento en las revisiones contractuales
7. regulación gubernamental de importaciones para evitar competencia desleal
8. se incorporó el tema de la protección ecológica



exportación de productos nacionales, **establecimiento de una regla explícita para la fijación de los precios de garantía para maíz y frijol.**

Aún así, durante los dos primeros años del sexenio la economía estuvo estancada, con importantes repercusiones de la apertura comercial y por la exportación petrolera. Incluso el Banco de México señaló que en 1989 hubo un déficit de 3.9 billones de dólares, mientras que la reserva internacional de divisas era de 6.8 billones de dólares habiendo descendido de 13.7 cuando comenzó el Pacto.

En noviembre de 1991 se firmó el nuevo Pacto, ésta vez hasta enero de 1993. Los principales acuerdos versaron para: continuidad en la disciplina fiscal en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; disminución de la tasa del IVA del 15 y 20% al 10 (exceptuando zonas fronterizas); reducción de 20 centavos diarios en el deslizamiento del peso; se abolió el control de cambios; incremento a los salarios mínimos de 112%, incremento a la gasolina, *mantenimiento del abasto*, continuidad en proceso de desregulación económica, *se aceptó la necesidad de un programa integral para el sector agropecuario*

Por lo que respecta al último punto de acuerdo, ese mismo noviembre de 1991, en el marco de las reformas al Artículo 27 constitucional, CSG anunció los siguientes puntos de policy.

- elevación a rango constitucional la propiedad comunal y ejidal
- incremento a los recursos presupuestales para el campo, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 1992 (nueve billones de pesos)
- creación del Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad, enmarcado en PRONASOL
- la cartera vencida de BANRURAL sería transferida a un fondo especial para su solución
- regularización de la tenencia de la tierra

Para 1993 en términos generales todos los acuerdos continuaron con los criterios de las anteriores prórrogas, sólo destacamos el relativo al sector agropecuario "se llevará adelante un programa de apoyos que, bajo la coordinación de la SARH, que le signifique mayores apoyos al productor sin afectar los precios finales. Asimismo, se buscará mediante la concertación entre autoridades federales, estatales y municipales, que los productores tengan un más fácil acceso a las centrales de abasto y mercados públicos del país. Finalmente se buscará, que en igualdad de circunstancias, se le de preferencia a los productores pecuarios en la privatización de Industrial de Abasto con el objeto de abatir costos de intermediación" (Firma del Pacto, 20 de octubre 1992)

Además, en cuanto a los precios de garantía CSG señaló a principios de 1993 "el maíz y el frijol permanecerán bajo el régimen de precios de garantía, para lo cual CONASUPO destinará más de cuatro mil millones de nuevos pesos durante

1993. CONASUPO adquiere al precio de garantía y vende al precio subsidiado. .” (El Gobierno Mexicano Febrero 1993 34)

Enero de 1994 fue el escenario de una nueva ratificación del Pacto, en la cual las partes firmantes se comprometieron a continuar los contenidos de la concertación vigente. Se destacó el dar prioridad a las partidas correspondientes a la inversión pública para la promoción del empleo y el desarrollo social. El 24 de marzo hubo una otra ratificación, se aludió explícitamente a la paz como un valor prioritario, a la unidad nacional en el marco de la ley, y a la confianza en el desarrollo de la economía nacional y que todos los sectores aceptaban la continuidad con los compromisos suscritos desde octubre de 1993, esto fue evidentemente el resultado del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional

Entre las propuestas “Para apoyar a los productores agropecuarios se acuerda la consolidación del PROCAMPO De acuerdo a lo anunciado por el Ejecutivo Federal, la SARH definirá a los productores agropecuarios, escuchando a sus organizaciones representativas, durante el siguiente mes, las características del Programa definitivo, así como las de transición a éste. Asimismo, en el esfuerzo de concertación, se cuidará que la producción agropecuaria nacional aumente su competitividad para mejorar su participación en el mercado, frente a los productores internacionales” (El Gobierno Mexicano Septiembre 1994 98)

De todas maneras, a lo largo del sexenio, hubo serios problemas en ramas industriales como la textil, de calzado, juguetes, de dulces, que se caracterizaban por ser altamente empleadoras de mano de obra Por otra parte, para atacar la inflación se procedió a aumentar algunas tasas impositivas y a recortar el presupuesto gubernamental sobre todo en inversión. Con el resultado de haber afectado al 50% de la planta productiva y un desempleo de por lo menos 30%. Complementariamente continuó el deterioro de los salarios<sup>106</sup> y el desplome de los costos, con poca inversión en el sector primario De modo que en general los trabajadores y los campesinos no ganaron lo suficiente para comprar lo que ellos producían, las clases medias entraron en un proceso de alto endeudamiento y todo ello afectó fuertemente al mercado interno.

Entre 1988 y 1992 el gasto público neto se redujo en un 24%, además de que el gobierno estuvo recibiendo recursos provenientes de las desincorporaciones de empresas gubernamentales. Los recursos obtenidos de la privatización se conjuntaron para crear el Fondo de Contingencias, con 20 billones de pesos que se incorporaron a las reservas del país.

- En febrero de 1990 se firmó el Contrato del paquete financiero de renegociación de la deuda, previo a ello se habían logrado acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Club de París<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup> El poder adquisitivo de la población se continuó deteriorando en un periodo sin interrupciones de 15 años (Schwartz 1996: 35)

<sup>107</sup> Los resultados fueron:

Sin embargo "Lo más notable de la carga de la deuda externa lo observamos en el servicio<sup>108</sup>, el cual desde 1990 crece aceleradamente y es la principal presión contra el equilibrio fiscal, así como de la caída del gasto social en los últimos años. Sólo de 1989 a 1994 pagamos 125 mmd de servicio. " (El Financiero. 7 agosto 1995)

En agosto de 1990 el secretario de SECOFI recibió instrucciones formales de CSG para iniciar formalmente las negociaciones que llevarían a la firma del Acuerdo de Libre Comercio entre México y EU (TLCAN). En septiembre se instaló el Consejo Asesor del Acuerdo de Libre Comercio, integrado por representantes de los sectores público, laboral, agropecuario, empresarial y académico

Según el III Informe de Gobierno el crecimiento económico en 1991 fue de 5% y la inflación acumulada fue la menor en 16 años, por lo que se logró un superávit fiscal de casi diez billones de pesos (desde luego contabilizando lo obtenido por la venta de Teléfonos de México y de los bancos). CSG fue muy enfático en señalar la reducción del gasto fiscal por el servicio de la deuda casi en un 50%; ya "sólo" representaba el 23% del PIB nacional (antes de la renegociación llegó a ser del 54%) y que la tasa promedio de desempleo abierto en las principales ciudades fue de 2.6% (en 1988 había sido de 3.6). De manera que "Así, este gasto, que incluye salud, educación, desarrollo urbano y regional, y Solidaridad, habrá pasado de representar 32% del gasto programable en 1988 a 44% del presupuestado para 1991" (El Gobierno Mexicano Noviembre 1991.26)

Según CSG durante el primer semestre de 1992 (en su Cuarto Informe de Gobierno) la inflación fue de 2.8% y un crecimiento de 9% real en la inversión, 10% en la exportación manufacturera y 36% en las importaciones de bienes de capital<sup>109</sup>. Por otra parte, el Presidente especificó que el gasto social tuvo un crecimiento real del 12%; añadió que el ahorro en el pago del servicio de la deuda en un 31% más la selectividad permitieron más recursos para educación, salud, desarrollo humano, agua potable, ecología, abasto social y combate a la pobreza extrema

IV Informe de Gobierno. "Aún sin tomar en cuenta los ingresos derivados de la desincorporación de bancos y empresas, el sector público generó un superávit financiero de 7.8 billones de pesos, y al considerarlos el superávit sube a 33 billones. Así hemos dejado atrás el sobre endeudamiento del sector público" (El

- 
- reducción de la deuda histórica - el saldo para marzo sería de 93 mil 599 millones de dólares, habría una reducción de casi 21 mil 400 millones con respecto al saldo de diciembre de 1988
  - la disminución de transferencias al exterior, cada año sería de cuatro mil 71 millones de dólares en promedio
  - obtención de financiamiento multianual se aseguraron recursos anuales hasta 1992, con plazos de amortización promedio de 10 años

reducción del saldo de la deuda con respecto al producto quedaría en 40%, ya que el de 1988 había sido 57%

<sup>108</sup> El servicio de la deuda pública se refleja en la estructura del presupuesto, en el rubro "gasto no programable"

<sup>109</sup> "la recuperación económica" permitiría la introducción en 1993 de una nueva unidad monetaria: el nuevo peso, equivalente a 1000 pesos de los vigentes hasta diciembre de 1992

Gobierno Mexicano Noviembre 1992.33) Por otro lado la deuda externa representó el 16.6 % del PIB.

En agosto de 1992 se concluyó la negociación del TLCAN y fue firmado en diciembre. En los sectores en que somos menos eficientes se lograron plazos de apertura más largos, que oscilan entre cinco y 15 años, a fin de que dispongan del tiempo necesario para modernizarse " (El Gobierno Mexicano Noviembre 1992.36)<sup>110</sup>.

También se realizaron negociaciones comerciales con otros países, se firmaron: Acuerdo Marco entre México y Centroamérica, Acuerdo Marco para facilitar negociaciones bilaterales (Bolivia), mecanismos de consulta para promover el intercambio económico (Italia, Francia, España y Alemania). En 1994 quedó suscrito el Acuerdo de Libre Comercio con Costa Rica.

Hasta 1992 por el proceso de desincorporación quedaban en operación gubernamental sólo 221 entidades estratégicas; decía CSG "pasamos de un estado propietario a un estado solidario". Además, concluyó la venta de los bancos que había nacionalizado JLP, al respecto del discurso gubernamental enfatizó "Los ingresos extraordinarios por la venta de los bancos y otras entidades podrían haberse destinado a gastos normales del presupuesto, sin embargo, como son ingresos de una sola vez, ese gasto no tendría respaldo. Por eso han sido canalizados principalmente a la reducción del saldo de la deuda interna" (Ibid. 34).

En 1993 la lógica gubernamental seguía coherente con sus planteamientos iniciales "La reforma fiscal y el redimensionamiento del sector público"<sup>111</sup> han permitido abatir la deuda, reducir los niveles totales de gasto y elevar las erogaciones en desarrollo social. En 1993 el gasto social representará el 54% del gasto programable y 10% del PIB. En los primeros cinco años de mi administración, el gasto en educación ha crecido casi 90%, en salud 79%, en ecología, desarrollo urbano y agua potable 65%, todo ello en términos reales" (El Gobierno Mexicano Noviembre 1993.38)

Para el primer semestre de 1994 el PIB registró un aumento anualizado de 2.2% en términos reales. CSG dijo en su VI Informe "Durante 1994, en materia de inflación y crecimiento alcanzaremos, en lo fundamental, los resultados propuestos hace un año. A pesar de las adversidades internas y externas continuó la reducción de la inflación, se mantiene la disciplina en las finanzas públicas, y en la

---

<sup>110</sup> El contexto internacional era difícil para los precios de las materias primas agrícolas. México resentía especialmente en café y algodón. De cualquier manera se fomentó el comercio internacional eliminando permisos previos de importación y exportación, así como con la "armonización" de la clasificación arancelaria con criterios vigentes internacionalmente.

<sup>111</sup> Quedaban 209 entidades públicas. 50 de ellas sometidas a proceso de liquidación-extinción, venta, fusión o transferencia a gobiernos locales. De 1990 a 1993 el Fondo de Contingencia había recibido 55 mil 700 millones de nuevos pesos.

actividad económica y la inversión se fortalecen<sup>112</sup> (sin incluir los recursos de las privatizaciones<sup>112</sup>) y en 1994 por tercer año consecutivo no hubo déficit fiscal.

El fortalecimiento de los ingresos públicos tuvo como base una reforma fiscal, que implicó entre sus principales medidas la modificación del Impuesto Sobre la Renta (ISR), la elevación del número de contribuyentes. Además esta administración logró una reducción efectiva del 25% del gasto neto total del sector público

Como ejemplo en 1994 el gasto programable fue de 124 mil 904 millones de nuevos pesos. Los rubros que más crecieron en desarrollo social: educación y salud en 40 %, solidaridad 7 % y desarrollo urbano 5 %. El presupuesto que se destinó al desarrollo social representó en relación al gasto programable y al PIB 53.9% y 10.2%, cifras con las que se superó lo ejercido en los últimos años de las administraciones de JLP y de MMH. Otro ejemplo lo tenemos en el siguiente cuadro.

**Cuadro No. 8**  
**Participación del Gasto Social en el PIB**

Periodo	Gasto Programable	Total	Educación	Salud y laboral	Solidaridad y Desarrollo Regional	Desarrollo Urbano	Prog Social de Abasto
1988	19.0	6.1	2.6	2.8	0.2	0.4	-
1989	17.4	6.2	2.6	3.0	0.3	0.3	-
1990	17.1	6.5	2.7	3.2	0.4	0.2	-
1991	17.2	7.7	3.1	3.6	0.5	0.3	0.2
1992	17.5	8.6	3.5	3.8	0.6	0.5	0.3
1993	18.4	9.5	4.0	4.1	0.7	0.5	0.2
1994	18.7	10.2	4.4	4.3	0.7	0.5	0.3

Fuente Salinas de Gortari, Carlos V Informe de Gobierno, 1994

En enero de 1990 el gobierno anunció su estrategia para reactivar el campo.<sup>113</sup>

- 15 enero sobre la tenencia de la tierra y nuevas formas de asociación de los campesinos
- 18 y 21 enero estímulos a la producción de básicos
- 24 enero integral de agroindustrias
- 27 enero aprovechamiento del agua y rehabilitación de distritos de riego
- 30 enero integral de apoyo a la producción campesina
- 2 febrero bienestar social para la familia campesina

<sup>112</sup> El Fondo de Contingencia al cierre de septiembre de 1994 presentaba un saldo de 521 millones de nuevos pesos

<sup>113</sup> El 6 de diciembre de 1991 se aprobaron reformas al artículo 27 constitucional, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992

- 6 febrero especial de fomento a la ganadería
- promoción de la producción y uso racional de los bosques

Con las transformaciones a legislación relativa a los ejidos, se modificó la concepción gubernamental sobre la justicia social, ya no directamente relacionada o traducida como protección estatal, a partir de entonces aseguraría los derechos de libertad y de autonomía de los campesinos para ejercer la propiedad. Cambió la personalidad jurídica, la definición del patrimonio, el derecho de transmisión. En consecuencia la concepción imperante en las leyes Federal de la Reforma Agraria, General de Crédito y de Fomento Agropecuario (Cf Anexos) se transformó: el estado actuaría, a partir de entonces en vigilancia ecológica, promoción de infraestructura y cierta canalización de recursos privados<sup>114</sup>

Durante 1992 y 1993 siguieron las adecuaciones jurídicas relativas al sector agropecuario a consecuencia de la reforma al Artículo 27 Constitucional

- Febrero 92 Ley Agraria - había aproximadamente 28,000 ejidos y tres millones y medio de campesinos beneficiados con ese reparto. Con la nueva legislación las superficies ejidales se podrían vender y arrendar, así como ceder a terceros el usufructo de las áreas comunes; las sociedades mercantiles podrían poseer hasta 25 veces los límites de la pequeña propiedad, se garantizaron actividades productivas como la ganadería y se redefinieron los topes de propiedad forestal, todo en conjunto significó: propiedad privada en pleno dominio
- Junio 92 Leyes de Pesca y Minería - con la nueva Ley de Pesca se perdió el lugar preeminente que tenían las cooperativas de pescadores, se desreguló de manera que los inversionistas extranjeros obtuvieron mayores posibilidades para ingresar capital a este rubro
- Julio 92 Ley Federal sobre Metrología y Normalización
- Diciembre 92 Leyes de Aguas Nacionales y la Forestal - se pusieron al mismo nivel los distintos tipos de uso de las aguas: agrícolas, industriales, para generación de energía eléctrica, etc con ello se eliminó la orientación social que protegía la agricultura de riego y la preferencia hacia núcleos ejidales. Las concesiones para uso de agua se igualaron a las de cualquier otra mercancía. La Ley Forestal permitiría, por su parte, la explotación comercial de los bosques por 30 años en detrimento de la propiedad ejidal y comunal
- Enero 93 Reglamento a la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares
- Enero 93 Ley Federal de Sanidad Animal
- Septiembre 93 Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Leyes Orgánicas de los Tribunales Agrarios
- Diciembre 93 Ley Federal de Sanidad Vegetal

Los datos censales en 1990 señalaron una población de 81 millones de habitantes: 39.9 de hombres, 41.3 de mujeres, con una tasa urbana del 65% y

<sup>114</sup> La defensa de los intereses de los agricultores se haría desde la Procuraduría Agraria, que obtuvo estatuto de organismo descentralizado de la SRA.

tasa anual de crecimiento del 2%. Los habitantes de las zonas rurales representaban al inicio de esta administración el 27.5% y la población agrícola económicamente activa un 23% respectivamente con relación a la población total. Se estimaba que el sector social se componía por 3 millones de ejidatarios y unas 28,000 unidades, es decir cerca del 70% del total de agricultores del país (INEGI, 1990). Para este período la CEPAL estimaba que el 24% de la población rural de México vivía en extrema pobreza.

Con el anterior contexto sociodemográfico resulta interesante comparar las cifras ofrecidas en el siguiente cuadro:

Cuadro No 9  
Gasto social por persona

Período	Gasto social estimado	gasto social nominal/anual	Gasto social nominal/por día	gasto social real/anual	gasto social real/por persona
1989	31,332.3	392.59	1.08	2.03	0.01
1990	44,416.2	546.66	1.50	2.18	0.01
1991	66,722.1	806.90	2.21	2.71	0.01
1992	88,010.0	1,046.12	2.87	3.13	0.01
1993	107,456.2	1,255.76	3.44	3.48	0.01
1994	124,903.6	1,435.50	3.93	2.76	0.01

Fuente: Carlos Salinas de Gortari. V Informe de Gobierno, 1994

Como se sabe el principal programa de política social fue PRONASOL (para más información consultar capítulos de Programas de Política Alimentaria y Anexos). En el II Informe de Gobierno (con PRONASOL) se inició la construcción de 490 unidades médicas, 4 hospitales generales, 6 rurales y 16 regionales; **para abasto de alimentos se establecieron 1,700 tiendas y comenzaron a operar 348 cocinas populares**<sup>115</sup>

Según el Consejo Consultivo del PRONASOL<sup>116</sup> existían 17 millones de mexicanos en pobreza extrema, de un total de 41 millones que no satisfacían sus necesidades esenciales (desde luego la mayoría de ellos ubicados en el medio rural o emigrados recientes de él), lo cual no puede sorprender si se recuerda que la participación de los salarios entre 1987 y 1990 en el PIB había descendido de 26.5 a 15%.

<sup>115</sup> Cada año se realizó durante septiembre "la Semana de Solidaridad", en las que el Presidente realizaba giras por varios estados, para continuar con su actividad de entrega de obras y diversos tipos de evaluaciones de los programas. Por ejemplo en 1992 CSG informó: "un millón y medio de familias cuentan ya con la escritura del terreno; se han pavimentado más de mil 200 km de calles en colonias populares; 13 millones más de mexicanos cuentan con energía eléctrica; agua potable a 11 millones de personas; medio millón de niños reciben becas; siete millones y medio de personas pueden recibir ahora atención médica..." (El Gobierno Mexicano Septiembre 1992:23-24)

<sup>116</sup> La propuesta gubernamental de reforma del estado con su estrategia de justicia social se concretizó especialmente en PRONASOL, en él que se explicitó la ausencia de fines populistas, también propuso mejoramiento inmediato de los niveles de vida, creación de oportunidades de empleo y desarrollo productivo.



Por otra parte, en cuanto a la distribución del ingreso nacional de acuerdo a los resultados de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)<sup>117</sup> de 1989 y 1992 la diferencia en las percepciones recibidas en los hogares de los extremos (clasificación por deciles) fue de 24.6 veces en 1992, el INEGI indicó que fue tres veces mayor comparado con el acumulado del 40% más pobre. Según la ENIGH 1989 se determinó que el 70% de los hogares con menores ingresos percibía el 18.8% del ingreso total y los de mayores ingresos el 37.3%.

El INEGI consideraba en 1989 que la cantidad de pobres ascendía a 15 millones y que en 1993 era de 13.5 millones. Los estados con mayor pobreza, registrada como conclusión de la confrontación de los índices de marginación – mediciones de pobreza con fundamento en la LP -, continuaron siendo los que desde las administraciones anteriores ya eran los más pobres.

- Chiapas con 2.36
- Oaxaca con 2.055
- Guerrero con 1.747
- Hidalgo con 1.17
- Veracruz con 1.13
- Puebla con 0.831

### **Sistema Alimentario**

En su campaña presidencial CSG afirmó en febrero de 1988 en Campeche que el problema de la deuda externa se debía solucionar mediante la negociación, esa idea la usó para evitar confrontaciones con los acreedores internacionales y relevó que la importación de alimentos se realizaba con créditos externos; ese año había ascendido a cinco millones de toneladas, enfatizó el rechazo a "actitudes que pueden resultar contrarias a la seguridad nacional" (La Jornada, 6 de febrero 1988)

El PND estableció la obligatoriedad gubernamental de ampliar y mejorar los niveles de bienestar social, en ese marco se aprobó el Programa Nacional de Alimentación PRONAL<sup>118</sup>, cuyo objetivo general en política alimentaria fue asegurar el abasto de alimentos a la población en condiciones adecuadas de calidad y precio, sobre todo en beneficio de los grupos de más bajos ingresos. La seguridad alimentaria sería garantizada por estrategias tendientes a la suficiencia, la disponibilidad y el acceso de los alimentos para toda la población.

---

<sup>117</sup> Tienen más explicación y análisis en los anexos

<sup>118</sup> Como en todos los casos de programas sectoriales u operativos se ofrecen más datos y análisis en los capítulos de política social, de política alimentaria y de anexos



El PRONAL fue aprobado por acuerdo presidencial y publicado en el Diario Oficial en agosto de 1990, que igual que su antecesor se vinculó con otros programas sectoriales, especialmente con PRONASOL, para atender las prioridades en materia de alimentación y nutrición<sup>119</sup>. Otros de los programas con que se trabajó coordinadamente fueron los Nacionales de Modernización del Campo, de la Pesca, del Abasto y del Comercio Interior, de la Salud, de la Educación, y el de Financiamiento del Desarrollo y de Ciencia y Modernización Tecnológica.

En el Programa para la Modernización del Campo (SARH 1990 - 1994) se definió a la agricultura comercial como el sector de crecimiento más dinámico y la necesidad de modernizar al sector social (el ejido) para volverlo competitivo y que accediera a economías de escala. Por ello se legisló sobre la tenencia de estas tierras. Se delinearon específicamente los elementos para la reestructuración agropecuaria, incluidos aspectos tan importantes como el precio de garantía para el maíz y los créditos de PRONASOL.

La liberación del mercado de productos agropecuarios se justificó para catalizar la oferta y la demanda como libre concurrencia en el mercado nacional, con la participación de productos extranjeros y para generar desregulación de los precios en el mercado interno, pero tomando como referencia a los precios internacionales. En términos generales el principal argumento fue - y es - generar condiciones de competitividad real para los productores nacionales y hacer eficiente el aparato productivo nacional.

Las reformas modificaron las subvenciones sobre productos agrícolas y los precios de los factores de producción, impulsaron la privatización de servicios de apoyo, transformaron la situación jurídica de los ejidos, promovieron la competencia comercial con el exterior, eliminando los subsidios a los insumos industrializados y se desincorporó su producción, por ejemplo FERTIMEX sólo quedó con funciones de comercialización.

Por otro lado, no se debe olvidar que la excesiva intervención estatal era vista como una de las causas de la crisis histórica del sector. Entre 1989 y 1992 el PIB del sector creció al 0.6%, entre 1971 y 1981 había incrementado un 4% anual y de 1982 a 1988 sólo el 0.3% (Grammont 1996: 103). Podemos apreciar una comparación en el cuadro 11. Además, los sectores de la agricultura que ya venían siendo los más competitivos, los relativos a la producción de frutas y verduras fueron beneficiados con mayores oportunidades de mercado.

---

<sup>119</sup> Fue en este año de 1990 la única vez que el Presidente CSG encabezó la conmemoración del Día Mundial de la Alimentación tal vez esto pueda funcionar como un indicador de la importancia que se le atribuyó a la temática alimentaria.

Cuadro No. 10

**Variables Selectas del Sector Agropecuario, Forestal y Pesquero**  
**Tasas de Crecimiento Anual 1971 - 1992**

	1971 1981	1982 - 1988	1989 1992
PIB	4.0	0.3	0.6
Empleo	1.3	0.9	0.3
Productividad	2.7	0.6	0.9
Relación consumo interno/PIB	9.1	0.9	1.0
Salario mínimo rural	2.3	3.6	1.4
Relación índice precios PIB/precios al consumidor	0.7	-0.3	0.3
Tipo de cambio real México - EU	2.5	0.2	1.7

*Fuente Goicochea Julio, en Grammont 1996: 105*

Del cuadro anterior se puede considerar que el crecimiento en la relación entre el PIB y el personal ocupado logró una productividad no satisfactoria para lo planteado como objetivo de la modernización del sector. Continuó en esta administración la agricultura con cultivos de altos costos y bajos rendimientos, los granos básicos y los forrajes ocuparon el 68% de la superficie cosechada. "Ya para 1990 un estudio realizado por la SARH informaba que 21.5% de la superficie sembrada con trigo operaba con pérdidas, en arroz ello ocurría con 72% de las tierras, en cebada con 84.7%, en algodón con 54.8%, en soya con 48% y en sorgo con 17.6%" (Grammont 1996: 285). Los déficit se cubrieron con importaciones.

En 1990 hubo un incremento importante en la producción agrícola, se logró cierta recuperación en la producción de granos básicos y se alcanzó la autosuficiencia en maíz y frijol<sup>120</sup>. Las cifras oficiales señalaron que ese año se cosecharon 25 millones de toneladas de los 10 principales cultivos. En términos generales CSG afirmó que la producción pecuaria también había mejorado por ello la importación descendería ese año en 10%.

Para ciertos sectores de productores una opción de "sobrevivencia" fue la siembra de maíz, pues éste tuvo hasta cierto punto condiciones privilegiadas, en sus precios de garantía y cuotas de importación frente al TLCAN. Adicionalmente el PROMAP (consultese Anexos) generó recursos financieros y apoyos tecnológicos para este cultivo. El maíz y el frijol comenzaron sus procesos de liberalización hasta 1996.

Ya en 1991 según las cifras ofrecidas en el III Informe de Gobierno la actividad productiva agropecuaria ofrecía indicadores del siguiente tipo: la balanza agropecuaria pasó de 186 a 334 millones de dólares entre 1990 y 1991, la producción de maíz fue de 13 millones de toneladas y la de frijol de más de un millón (no se importaron por primera vez en 20 años).

<sup>120</sup> El rendimiento del maíz era de 1.85 toneladas por hectárea y por comparar con el de EU 7 toneladas por hectárea.

**TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN**

En 1992 la CTM y el CNA firmaron el Pacto Obrero - Campesino para Elevar la Productividad Agropecuaria, con el objetivo del alentar y mejorar la producción agrícola<sup>121</sup>

Para incentivar la producción y abasto de granos básicos durante 1992 los principales programas fueron los Programas de Apoyo a la Comercialización para el trigo, el arroz, el sorgo y la soya (se esperaba una cosecha de los diez cultivos básicos de 25 millones de toneladas)<sup>122</sup>. Por otra parte, la producción de alimentos se vería alentada también según la concepción gubernamental con una nueva Ley de Pesca, que entró en vigor en ese año de 1992

Entre enero de 1989 y marzo de 1991 fueron desincorporados 30 ingenios azucareros, 10 plantas industriales de CONASUPO, 8 plantas de ALBAMEX, dos de FERTIMEX y otras más con las que se sumó un total de 141 empresas que dejaron de ser estatales. Este proceso de desincorporación continuó con la eliminación de apoyos y subsidios a la producción agrícola, la agricultura, en opinión de algunos especialistas pasó a ser el sector menos protegido de la economía nacional

En consecuencia se impuso la necesidad de crear organizaciones campesinas para la comercialización de ejidos y comunidades CONASUPO apoyó el surgimiento de los Comités regionales de Organización, Producción y Comercialización Rural (CROPCR) para realizar acopio y establecer convenios de comercialización. También en 1990 se les entregaron bodegas (gubernamentales) en comodato y con el PACE manejo de fondos para desgranado.

Paralelamente a los anteriores procesos, la financiación agrícola se otorgó como crédito gubernamental por el Fideicomiso Instituido en relación con la Agricultura (FIRA), BANRURAL y NAFINSA. Todos ellos incluyeron programas relativos a la asistencia técnica, la investigación y el desarrollo tecnológico. Pero es importante destacar que la política de crédito diferenció a los productores de acuerdo a la viabilidad productiva que se documentaba con ingreso y potencial productivo. Se tipificó a los productores y se redefinieron las funciones de esas agencias gubernamentales<sup>123</sup>.

---

<sup>121</sup> En el sentido de fortalecimiento de la producción de alimentos se puede señalar que ese mismo año se comenzó a ejecutar el Programa de Diez Puntos de Apoyo a la Pesca

<sup>122</sup> La situación particular del maíz, es por demás alarmante, ya que debido a la carestía internacional su precio subió de acuerdo con la Bolsa Agropecuaria de Chicago, esa cifra se magnifica dada la devaluación del peso por más de 100% hasta marzo de 1995, dando como resultado que a México le cuesta más de cuatro veces la tonelada de maíz importado que lo que habría costado producirla internamente" (Diego 1997:36)

<sup>123</sup> FIRA oficialmente declaró en marzo de 1990 tener una cartera vencida excepcionalmente alta la explicación fue la apertura de fronteras a los granos norteamericanos, incluidos los forrajes, ello provocó una crisis sin precedentes. Por su parte BANRURAL tuvo que cerrar sucursales y disminuir el número de productores beneficiarios, su cartera vencida era del 45%

También BANRURAL reestructuró créditos agropecuarios y transfirió a FIRCAVEN cuatro mil cien millones de nuevos pesos con beneficio para 380 mil campesinos. Pero es importante destacar en cuanto al financiamiento del campo que BANRURAL fue transformado. El sector rural, desde el enfoque financiero gubernamental quedó dividido en tres sectores:

1. productores de zonas marginadas (atendidos por PRONASOL)
2. productores con potencial productivo
3. productores de agricultura comercial (atendidos por las agencias del sector)

La categoría "intermedia" de productores de bajos recursos, pero económicamente viables pasó a ser cliente de la nueva AGROASEMEX que sustituyó a ANAGSA<sup>124</sup>. Los productores de zonas marginadas quedaron en el ámbito de competencia de PRONASOL, mediante el programa "Crédito a la Palabra"; siendo definidos como grupos indígenas, campesinos de escasos recursos y en difíciles condiciones naturales, y grupos populares urbanos. El aspecto productivo de PRONASOL fue básicamente para maíz y frijol en zonas temporales. (Consejo Consultivo de PRONASOL 1994)

En el anterior orden de ideas BANRURAL dejó de atender a los productores minifundistas de baja productividad o los ubicados en zonas de alta siniestralidad, particularmente cesó las negociaciones de créditos globales con comunidades o ejidos. Todo ello repercutió en la disminución de la superficie habilitada para productores de bajos recursos entre 1988 y 1990 (más de tres millones de hectáreas)

Durante esta administración se reconoció para el sector pesquero un ritmo de crecimiento anual del 5.5%, las principales regiones proveedoras de especies de consumo generalizado para el mercado interno fueron Golfo Norte y Golfo Caribe; siendo la Pacífico Centro Sur la de menor desarrollo. La pesquería masiva más importante por su aporte alimentario (volumen) fue la sardina – anchoveta. En realidad este sector siempre ha mostrado problemas de productividad debido a desarticulación entre sus fases y poca eficiencia operativa, más restricciones en el acceso al crédito por las tasas de interés y cartera vencida.

Sin consideraciones acerca de la aprobación y puesta en marcha del TLCAN no se puede comprender el sistema alimentario nacional en los últimos años. La SARH declaró oficialmente en agosto de 1992 los objetivos del Tratado.

- 1 garantizar el acceso de las exportaciones mexicanas al mercado de EU y Canadá

---

<sup>124</sup> La limitación sistemática en la provisión de créditos también afectó a los pequeños productores y de hecho hasta algunos grandes productores, quizá este fue una de las principales causas del surgimiento de respuestas políticas como la de el movimiento denominado "El Barzón", iniciado en Jalisco en 1993 por agricultores que demandaban reestructuración de sus carteras; este movimiento creció rápidamente y en 1994 cuando ya tenía representatividad nacional tuvo una escisión que definitivamente se ligó al Partido de la Revolución Democrática (PRD)

- 2 favorecer la capitalización del campo al generarse un ahorro muy importante para los exportadores al eliminarse gradualmente los aranceles a la exportación
- 3 impedir que las restricciones sanitarias, fitosanitarias y estándares de comercialización constituyan una barrera injustificada al comercio de productos agropecuarios
- 4 obtener reciprocidad por las acciones de apertura comercial a partir de la adhesión de México al GATT en 1986
- 5 establecer condiciones y reglas claras y equitativas para el intercambio de productos agropecuarios en el área de América del Norte
- 6 promover la sustitución de cultivos de los segmentos tradicionales, de baja productividad, a favor de productos con un potencial mayor orientados al mercado externo, para así poder elevar los ingresos de los productores agropecuarios
7. establecimiento de plazos de apertura adecuados con la suficiente gradualidad para lograr la reconversión o ajuste de la producción agropecuaria del país
8. lograr la integración vertical de las actividades productivas en el campo para aprovechar las economías de escala y promover el desarrollo de productos con un mayor valor agregado
9. favorecer la inversión en el campo de los sectores social y privado, así como la inversión extranjera, de acuerdo a la Constitución y a las leyes reglamentarias en la materia

El TLCAN tuvo como una de sus más importantes bases la explotación de la mano de obra y energía baratas; la dependencia material y tecnológica para soportar los procesos productivos y virtualmente nula protección al medio ambiente. La defensa del discurso gubernamental para ese Tratado fue en cuanto a las ventajas competitivas en los cultivos tropicales: café, cacao, cítricos y caña de azúcar. Pero todo el proceso de negociaciones fue complejo, Manuel Gómez Cruz, Rita Schwentesius y Gerardo Gómez de la Universidad Autónoma de Chapingo demostraron que las cuotas de exportación mexicana para algunos productos coincidían con las fechas en las que habría déficit en EU.

También como resultado directo del TLCAN, según investigaciones del Institute for Agriculture and Trade Policy de Minneapolis, en 1995 se produjeron en México 2.5 millones de toneladas de maíz menos que en 1994, con ello se intensificó la dependencia de las importaciones y se puso en riesgo la seguridad alimentaria nacional. De la citada investigación de Minneapolis " (el TLCAN) exigió que México abandonara sus precios de garantía y sus restricciones a las importaciones, que favorecían a la agricultura de tipo familiar, con la oferta de la teoría de la ventaja comparativa que plantea que México es capaz de importar granos básicos más baratos de lo que cuesta producirlos" (El Financiero. 23 agosto 1996)

Por su importancia económica y cultural, en las negociaciones del TLC el maíz fue ubicado dentro de la categoría de plazo extra largo, con desgravación a 15 años a partir de 1994 con un arancel de 215%, desde luego se marcaron específicas cuotas de importación (2.5 millones de toneladas) Esto significó que en un plazo de siete años la producción nacional tendría que ser competitiva, porque el precio

de garantía (que estaba arriba del precio internacional) dejaría de ser protegido por aranceles.

En cuanto al abasto de productos básicos, mediante las acciones de CONASUPO se redujo 35% el precio al consumidor del frijol, además en las 24 mil tiendas se abastecieron productos básicos. El sistema de abasto nacional se vio inundado de mercancías agrícolas importadas, que en su mayoría llegaban por "triangulaciones comerciales"

CONASUPO inició cambios estructurales y en la distribución de granos, mediante la descentralización de las tiendas y almacenes. Según el Primer Informe de Gobierno se recapitalizaron 15,000 tiendas, se establecieron 459 nuevas y 138 lecherías. Hasta 1990 la distribución que realizaba DICONSA en zonas urbanas comprendía tres tipos de tiendas: almacenes comerciales propiedad de CONASUPO, tiendas propiedad de sindicatos o particulares, y tiendas comunitarias (Centros Populares de Abasto CEPAC). Con la progresiva reestructuración de CONASUPO se cerraron los almacenes comerciales, las tiendas concesionadas a sindicatos o particulares fueron transferidas, conservándose sólo los CEPAC en el contexto del Programa de Abasto de Zonas Populares Urbanas (PAZPU) (Crónica del Gobierno de CSG. 1994)

Pero es importante aclarar que los precios de los alimentos distribuidos en el marco del PAZPU fueron incrementándose, incluso desapareció el concepto de "superbásicos" para el manejo de los precios de maíz, frijol y arroz cuyos precios respectivamente pasaron por ejemplo frijol de \$910.00 el kg a \$3,300.00. Además para reducir los costos de operación del PAZPU se crearon los Almacenes Urbanos de Solidaridad.

Se liberó el precio de la tortilla elaborada con maíz blanco, pero se mantuvo el subsidio a la tortilla (mediante el sistema de bonos); por otra parte, entró en vigor un programa de emergencia para producción adicional de frijol, éste y el maíz permanecieron con el esquema de precios de garantía. Hasta 1988 los precios de garantía<sup>125</sup> se definían por concertación en el Gabinete Agropecuario entre SARH, SECOFI y CONASUPO, con los lineamientos de la SHyCP y SPP, los productores eran representados por la Confederación Nacional Campesina y la Confederación Nacional de Pequeños Propietarios. Los precios de concertación, cercanos a los precios internacionales fueron la medida de mayor impacto en la desregulación, en maíz, frijol, trigo, cebada y soya hacia finales de 1992 los precios internos eran más elevados que los internacionales (según información oficial de SECOFI), para 1995 se decidió con el PROCAMPO (consultar capítulo de Programas e Política Alimentaria) homologar los precios nacionales con los de importación.

Las repercusiones reales de las políticas de apertura comercial y desregulación condujeron a una grave crisis en el sector de granos. Con la ejecución del Pacto

---

<sup>125</sup> Desde 1984 habían entraron en vigor los precios de referencia para ajustar los precios de garantía a mediados de los ciclos agrícolas, esta política se eliminó en 1987 con la vigencia del primer Pacto

para la Estabilidad y el Crecimiento Económico las decisiones de políticas de precios pasaron a la Subcomisión de Concertación de Precios Agropecuarios, que formaba parte de la Comisión de Seguimiento del propio Pacto<sup>126</sup>.

No obstante, en el V Informe de Gobierno Salinas señaló que la producción de los diez principales cultivos había crecido un 10% respecto a 1992 y que en maíz se mantenía la autosuficiencia como en 1991, que en materia pecuaria la producción de carne superaría los 1 2 millones de toneladas.

En cuanto a la industria alimentaria siguió caracterizándose igual que con MMH. Un dato interesante mencionado en el PRONAL fue que la pequeña y mediana industria generaban el 64% de la producción de alimentos de consumo generalizado. Además la participación de la agroindustria en el PIB durante la década de los 90 presentó una tendencia decreciente, con un impacto negativo en la ocupación de mano de obra.

El consumo aparente per cápita de alimentos, según informes oficiales, disminuyó globalmente para los productos animales, aunque habría que separar carne de ave y huevo que sí aumentaron, con cerdo y leche que disminuyeron, la participación del pescado muy escasa y se incrementó el consumo de azúcar.

Continuó la diferenciación que venía de los sexenios anteriores, sectores de la población que no cubrían sus requerimientos nutricionales básicos por dietas deficientes o desequilibradas, otros grupos poblacionales consumían en exceso proteína animal, harinas y azúcares refinados. La canasta básica estaba 89% arriba del salario mínimo en 1991 (según datos del Taller de Análisis Económico de la UNAM) y cabe destacar que dicha canasta no incluía carne, pescado ni huevo. Un salario mínimo alcanzaba por ejemplo (según el periódico La Jornada) para comprar cinco productos: 1 kg de frijol, 1 kg de arroz, 1 kg de tortillas, 1 l de leche y 1 kg de jitomate.

Institucionalmente se reconoció que: " los programas de asistencia alimentaria establecidos para disminuir la subalimentación de los grupos vulnerables y los núcleos de extrema pobreza, confrontan la dificultad de allegar oportuna y convenientemente la ayuda alimentaria ." (PRONAL 1990: 3) Como ejemplos: durante 1989 la distribución de raciones escolares del DIF alcanzó la cifra de 620 mil diarias y desde 1985 la tendencia demostrada por el INCO había sido la contracción del gasto alimentario, modificando la estructura y los hábitos, por lo menos en la Ciudad de México, pero fácilmente se puede aceptar la extrapolación de estas conclusiones a todo el país.

---

<sup>126</sup> Ya desde 1986 el sector campesino realizó demandas en torno a los precios de garantía, algunas de las organizaciones en lucha fueron la Liga de Comunidades Agrarias (CNC), la Unión de Ejidos Lázaro Cárdenas. UNORCA: como respuesta la administración vía la SARH legitimó la política gubernamental mediante negociaciones particulares con cada organización.

Para el INCO como proporción del ingreso, el gasto para compra de alimentos tuvo al inicio de los años 90 una participación cercana al 40%. En la administración del gasto familiar hay rubros que no se pueden eliminar, como el pago de la renta, por ello la reducción que implica la pérdida de poder adquisitivo se manifiesta generalmente en el acceso a los alimentos. Según la Encuesta Seguimiento del Gasto Alimentario a la Población de Escasos Recursos de la Ciudad de México (1990):

- el estrato bajo gastaba poco menos de 1.5 salarios mínimos a la semana en alimentación; de esa cifra el 46% correspondía a la compra de tortillas
- el estrato medio bajo gastaba dos salarios mínimos a la semana en alimentación y era el 9% lo correspondiente a la compra de tortillas
- el estrato medio también gastaba dos salarios mínimos pero sólo el 4.7% dedicaba a las tortillas
- esas proporciones eran similares para los sectores informales
- las familias de estratos bajos redujeron el consumo de carne, verdura y frutas, aumentando el de azúcar, alimentos procesados y leguminosas
- los estratos medios redujeron los mismos alimentos, pero incrementaron el consumo de azúcares, frutas y leguminosas

Un año antes en 1989 se había llevado a cabo la Encuesta Nacional de Alimentación en el Medio Rural, con la participación de IMSS - Solidaridad, CONASUPO, INCO, UNICEF, CONAL y fue coordinada por el INNSZ, los principales resultados en cuanto a perfiles de nutrición en los niños de uno a cuatro años fue que de acuerdo al indicador perímetro mesobraquial / talla - edad el 50.9% padecía desnutrición, de ellos:

- el 11.3% desnutridos agudos
- 15.1% desnutridos severos
- 24.5% desnutridos adaptados

Según la SS en 1989 en la Ciudad de México y su área conurbada el 17% de los casos de los niños sujetos a seguimiento nutricional presentaban algún grado de desnutrición, mientras que según el INNSZ llegaba al 41.5%.

En 1990 la población mexicana era 81.2 millones, de los cuales el 38.3% eran menores de 14 años y continuaba el problema de la medición de la nutrición, cuando se intentaba se hacía con diferentes metodologías e indicadores<sup>127</sup>. Por ello con la coordinación de la SS, como entidad normativa, se llevaron a cabo trabajos sobre la normatividad para la vigilancia nutricional y se emitieron nuevas normas oficiales mexicanas (NOM)

---

<sup>127</sup> El problema de falta de información o de falta de homogeneidad de cifras y criterios era generalizado, aun así la SS determinó para 1990 la prevalencia de bajo peso al nacer en 6.5% y que era 2.2 veces mayor en el sureste que en el norte del país



- Control de la nutrición, crecimiento y desarrollo del niño menor de cinco años, del escolar y del adolescente
- Atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién nacido

Con estas NOM deberían guiarse en sus acciones todas las instituciones gubernamentales o no ligadas a la situación nutricional de la población y de los grupos vulnerables en particular.

México participó en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia (consultar Programas de Política Alimentaria) en la cual se hizo el explícito compromiso de reducir los niveles de mala nutrición y desnutrición, de prevalencia de bajo peso al nacer (menos de 2.5 kg al nacer), se estimó que afectaba al 6.5% de toda la población, con una incidencia superior en los estados del sureste de 2.2% al resto del país. El PRONAL afirmó que el 7% de los menores de un año presentaban bajo peso al nacer; que las principales deficiencias alimentarias se ubicaban en el medio rural en las regiones Sur, Sureste, Golfo y Centro Norte.

### **Ernesto Zedillo Ponce de León. Aspectos Económicos y política gubernamental**

No está de más recordar que el período que analizamos termina en 1996, no abarcamos todo el sexenio de EZPL. El país vivió al principio de esta administración serios problemas económicos, una vez más se recurrió a planes de ajuste para compensar la situación financiera y cambiaria; el contexto era de una mezcla de recesión, altos intereses, cartera bancaria vencida con repercusiones en el mercado de trabajo y en los salarios. De hecho a principios de 1995 las reservas del Banco de México eran insuficientes para atender las importaciones y el servicio de la deuda, esta situación en cierta medida fue comparable con la sucedida en 1982.

Otros indicadores fueron: caída del 5% en el PIB (con respecto a 1994); déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos; dolarización de la deuda externa<sup>128</sup>, descuido de la generación de ahorro externo, que se concretó en la cancelación de 750,000 empleos, la tasa de desempleo abierto de 3.6% fue la más alta desde 1982; inflación del 42%; aumento de los precios de la gasolina; tarifa eléctrica y 10% en los salarios. De hecho el país dejó de recibir recursos del exterior por un monto de 7% con relación al ingreso nacional (según datos de los Informes de Gobierno)

No obstante la problemática económica, el gobierno hizo énfasis en que México se había convertido en una de las quince economías más grandes del mundo, que los productos y servicios nacionales competían en el mercado mundial y que se

<sup>128</sup> La deuda interna neta del gobierno federal era equivalente al 8.5% del PIB; la deuda externa bruta representaba 93,500 millones de dólares. En términos comparativos: en 1988 la deuda pública ascendía a 81 mil millones de dólares (mmd), en 1989 bajó a 76 mmd, en 1994 ya era de 85.4 mmd y recuérdese la implantación de los nuevos pesos

contaba con una fuerza laboral de 40 millones de personas y tres millones de establecimientos económicos.

Se realizó un ajuste cambiario (el dólar paso de \$3.50 a \$7.50) y en las tasas de interés (110%); además el retiro masivo de inversiones puso al país al borde del colapso financiero y productivo. De manera que se recortó el gasto público programado y se modificaron los precios y tarifas del sector público y del IVA (Informe de Gobierno)

EZPL explicó la crisis de la siguiente manera "... durante muchos años un fuerte y creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza pagos se financiaba con entradas de capital volátil. También influyó que se financiaran proyectos de largo plazo con instrumentos de corto plazo, que se permitiera más allá de lo prudente la apreciación del tipo de cambio real, y que frente a cambios drásticos en las condiciones internas y externas las políticas financieras hayan reaccionado lentamente o en un sentido muy riesgoso, como en la dolarización de la deuda interna que supuso el crecimiento de los tesobonos" (El Gobierno Mexicano Septiembre 1995: 22) A todo ello se sumó el descuido del ahorro interno y la economía se hizo vulnerable a los movimientos de capital de corto plazo, y por el ajuste cambiario la pérdida de recursos se hizo cada vez más grave. Hasta que en el principio de 1995 el retiro masivo de inversiones generó un verdadero colapso. Casi todos los mexicanos recordamos el "error de diciembre"

La política económica se fundamentó en la recuperación del crecimiento económico con estabilidad mediante los ejes de

- fortalecimiento del ahorro interno y la inversión
- impulsar estabilidad para la actividad económica
- uso eficiente de los recursos para promover la productividad
- aplicación de políticas sectoriales
- fomento al empleo sobre bases sustentables

Según los informes de CEPAL en 1995 el gasto presupuestal en México disminuyó 6% en términos reales y la inversión física se redujo 34%; pero el pago de intereses sobre la deuda externa registró un aumento de 60% (Panorama Económico de América Latina) La SHyCP reconoció una disminución para el gasto presupuestal de 9.1%, también en términos reales, ello debido a que la mejoría nominal fue anulada por el proceso inflacionario. La reducción por rubros fue de: educación 9.9, salud y laboral 5.6, solidaridad 20.4, *abasto (alimentario) disminuyó 87.5*. En cambio desarrollo urbano aumentó 42.2% (CEPAL LC/MEX/L 297 Abril 1996)

Como miembro de la OCDE el PIB per cápita de México en 1995 fue 69.3% menor al promedio alcanzado por las otras 24 naciones de esa organización, las cifras fueron 1,300 y 23,760 dólares respectivamente. En cuanto al conocido indicador

de la esperanza de vida aquí era de 76 años<sup>129</sup> y en el resto de la OCDE de 91 años.

Por la problemática desatada a partir de la retirada masiva de flujos de capital y con el margen de acción (gubernamental) posible en el TLCAN la administración zedillista negoció con EU una línea de crédito por 20 mil millones de dólares, que conjuntamente con otros recursos aportados por organismos financieros internacionales le dieron al gobierno mexicano una liquidez de 50 mil millones de dólares en 1995; no alteraron la estructura de la deuda externa porque "transformaron pasivos de corto plazo y alto costo en pasivos de largo plazo y un costo menor" (I Informe de Gobierno)

El Ejecutivo Federal reconoció que las bases materiales del desarrollo económico no serían condición suficiente para alcanzar el bienestar generalizado, así la política social tendría el propósito de ampliar el ejercicio efectivo de los derechos sociales y establecer situaciones para igualar oportunidades para la población en desventaja económica y social

La política de ajuste, en el ámbito de los salarios se concretizó en la incapacidad de creación de todas las fuentes de trabajo requeridas; con el consecuente abarrotamiento de los mercados de trabajo; severa degradación de la participación de los salarios en el producto nacional. Al respecto señala José Luis Calva que los salarios mínimos sufrieron una reducción casi ininterrumpida a lo largo de 11 años, hasta representar en 1994 menos de la mitad - 40.8% - del poder adquisitivo que tenían en 1982 (El Financiero 26 de enero de 1995). INEGI dio a conocer que durante el primer año de este sexenio el salario mínimo real disminuyó 14.3% con respecto a 1993.

A partir de los resultados de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) entre 1984 y 1994 se sabe que se concentró el ingreso: el 20% de la población más rica tuvo una participación que aumentó del 49.5% al 55, mientras que el 20% más pobre de la población redujo su colaboración del 4.8 al 4.3%. Además SEDESOL afirmaba sobre las diferencias de ingreso per cápita, que éste era casi cinco veces mayor en la capital del país que en entidades como Tlaxcala.

"Según estimaciones del INEGI, STyPS y del Instituto de Investigaciones Estratégicas, a fin de año 26% de la PEA, es decir, más de 10 millones de mexicanos, no tendrán ingresos fijos ni posibilidades de incorporarse en el corto plazo al mercado laboral". También se indicaba que en los primeros ocho meses de la administración 2.3 millones de personas habían perdido su empleo (El Financiero 31 de agosto 1995)

El PND 1995-2000 fue dado a conocer en Mayo de 1995. Dijo Zedillo "El Plan propone los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades para

<sup>129</sup> Desde luego, existían y existen, diferencias regionales en Nuevo León la esperanza de vida llegaba a 74 años mientras que en Oaxaca sólo a 62

el desarrollo integral del país será la base para guiar la concertación de las tareas del Ejecutivo Federal con los otros poderes de la Unión y con los gobiernos estatales y municipales”

Los programas especiales y de mediano plazo que se fueron diseñando y ejecutando con fundamento en el PND y que impactaron en el ámbito que nos ocupa fueron

- Programa para superar la pobreza
- Programa para el desarrollo de los pueblos indios
- Programa de comercio interior, abasto y protección al consumidor
- Programa agropecuario y de desarrollo rural
- Programa de pesca y acuicultura
- Programa de medio ambiente
- Programa hidráulico
- Programa de alimentación y nutrición familiar
- Programa alianza para el campo
- Programa de la mujer campesina
- Programa de certificación de derechos ejidales y titulación
- Programa nacional de acción en favor de la infancia

La estrategia para lograr el desarrollo regional se cumpliría en el contexto de la firma de Acuerdos para el Crecimiento y el Bienestar, consensados con los gobiernos estatales y municipales y con los sectores sociales en cada región, SEDESOL liberaría los recursos, previo estudio diagnóstico realizado interinstitucionalmente cuyos resultados se presentarían ante el Gabinete de Desarrollo Social y que tendría que ser aprobado por los COPLADEs<sup>130</sup>.

En mayo de 1995 EZPL presentó los programas de Apoyo Crediticio a los Estados y Municipios para la reestructuración de la deuda de los estados de la República con el sistema financiero, el Gobierno Federal contribuyó a la formación de fideicomisos absorbiendo el riesgo de la variación en las tasas de interés, con una redocumentación en Unidades de Inversión o UDIs BANOBRAS preparó paquetes de servicios para cada estado (El Gobierno Mexicano Mayo 1995 28)<sup>131</sup>

<sup>130</sup> En 1995 se firmó el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica. éste tuvo los siguientes objetivos: lograr una amplia concertación que permitiera la corresponsabilidad de los distintos sectores de la economía; evitar que la devaluación se convirtiera en una espiral inflacionaria y en inestabilidad del tipo de cambio; restablecer la confianza en los mercados financieros; e impulsar cambios estructurales en la economía para aumentar su competitividad internacional

<sup>131</sup> La presentación del Acuerdo para el Apoyo a Deudores de la Banca fue en agosto de 1995 con éste se otorgaría reducciones en los pagos por intereses, condonación de intereses moratorios, topes a las erogaciones que habrán de hacer los deudores por sus pasivos reestructurados, treguas judiciales y limitaciones a las garantías adicionales que puedan solicitar los bancos, con un beneficio total posible para casi seis millones de personas con adeudos menores a los 200 mil nuevos pesos y casi un millón y medio más de deudores con pasivos mayores” (EZPL presentación del Acuerdo 23 agosto 1995)

EZPL firmó como testigo de honor la Alianza para la Recuperación Económica en octubre de 1995; en el estilo ya impuesto desde la administración de MMH y continuada por CGS hubo acuerdos entre los sectores productivos y compromisos gubernamentales, destacamos: **apoyos al campo** - "...reconociendo la importancia de reactivar al sector agropecuario...con objeto de que la producción agropecuaria crezca más rápidamente que el consumo de la población, recupere la rentabilidad, genere empleo, incremente el ingreso de los productores y se reduzca el déficit de la balanza alimentaria...De manera complementaria aplicación de las medidas en materia de transferencia tecnológica, incremento de la productividad, capitalización, comercio exterior, apoyos financieros, capacitación e inversión en capital humano, se hará en forma coordinada".

Al finalizar 1995 el escenario económico del país se conformaba entre otros indicadores por: una inflación de 52% y la deuda de corto plazo por vencer de 41 mil millones de dólares, las tasas de interés continuaban en más del 100%, contracción del PIB a un crecimiento de únicamente 3%, tasa de desempleo abierto de 7.6% y las reservas internacionales sólo alcanzaban la cifra de tres mil 500 millones de dólares (El Gobierno Mexicano Septiembre 1996 22)

El Secretario de Desarrollo Social, Carlos Rojas, había informado de la autorización presidencial para crear en el marco del Gabinete de Desarrollo Social la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Social.

La política social en esta administración se conceptuó como desarrollo social en dos vertientes:

- políticas de acceso universal - seguridad y asistencia social, salud, educación, capacitación laboral y vivienda
- *superación de la pobreza extrema* - desarrollo de las capacidades de las personas y familias con *alimentación*, salud y educación; construcción de infraestructura social básica municipal; oportunidades de empleo e ingreso<sup>132</sup>

A esos criterios se sumó la propuesta de Regiones Prioritarias (1995 SEDESOL); implicando tiempo y orden para las policías, áreas con perspectiva de riesgo social y que por ello demandan atención prioritaria<sup>133</sup>, es decir que estos serían los lugares en que intensivamente funcionaría la política social

1. Tarahumara - Chihuahua. 20 municipios
2. La Laguna - Coahuila y Durango 16 municipios

<sup>132</sup> Ese desarrollo se lograría mediante las siguientes acciones: definición de la exigibilidad de derechos sociales mínimos para todo mexicano desde su concepción, ejecución de un programa específico de combate a la pobreza, *seguridad de abasto*, apoyo a grupos en inequidad (mujeres, indígenas, personas de la tercera edad), promoción del equilibrio regional, política de oportunidades productivas

<sup>133</sup> Para ubicar específicamente los municipios y las poblaciones consultar el anexo "Regionalizaciones de la pobreza"

3. Montaña, Tierra Caliente, Costa Grande y Costa Chica - Guerrero: 38 municipios
4. Huasteca, Zona Otopí - Tepehua - Hidalgo 3 municipios
5. Mixteca, Sierra Negra - Puebla 116 municipios
6. Istmo de Tehuantepec, Zona Triqui, Chimalapas, Sierras Mazateca y Mixteca - Oaxaca 205 municipios
7. Chontalpa, Centla Costa - Tabasco: 10 municipios
8. Sierra Gorda - Querétaro. 6 municipios
9. Huasteca, Los Tuxtlas, Zongolica, Sierra de Sotepan, Valle de Uxpanapa - Veracruz: 25 municipios
10. Zona maya - Yucatán y Quintana Roo 164 municipios
11. Sierra indígena de Nayarit 8 municipios
12. Sierra de Manantlán, Zona indígena Huichol - Jalisco: 7 municipios
13. Huasteca Potosina 18 municipios
14. Semidesérticas - Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas, San Luis Potosí, Zacatecas y Durango
15. Norte de Guanajuato 13 municipios
16. Meseta Purépecha, Tierra Caliente, Costa - Michoacán: 30 municipios

EZPL afirmó que durante 1996 el programa económico que se ejecutaría preservaría la disciplina fiscal y monetaria; incentivos a la inversión; creación de empleos y fortalecería la capacitación. La expansión de la inversión pública, a partir de la reducción de las tasas de interés y estabilidad en el tipo de cambio de ese año diera prioridad al gasto social, específicamente impulsando programas de educación<sup>134</sup>, salud, nutrición y abasto, agua potable, desarrollo rural, apoyo a comunidades indígenas y combate a la pobreza. Definió a la política social de su régimen como integral, participativa y federalista.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1996 se propuso descentralizar casi dos terceras partes del Ramo XXVI, que era ejercido por SEDESOL para ser entregado a los municipios a través de los gobiernos estatales. En el anterior orden de ideas, los gobiernos de los estados determinaron la distribución concreta por municipio, cada gobierno diseñó su propia fórmula de repartición.

La descentralización de la política social se concretizó en que los servicios sociales no estuvieran monopolizados por un gobierno central, la justificación principal ha sido la búsqueda de mayor equidad, desarticular posibles intereses particulares de la burocracia central y fomentar la participación de las comunidades beneficiarias. Con este enfoque selectivo se ha argumentado que las políticas sociales realmente alcanzarían a los sectores más pobres de la sociedad nacional.

<sup>134</sup> En enero de ese año el Presidente presentó el Programa de Desarrollo Educativo 1995 - 2000 y definió los propósitos: son la equidad, la calidad y la pertinencia. Por otra parte en febrero se llevó a cabo la "Primera Semana Nacional de Salud" se ofrecieron servicios preventivos en más de 15 mil centros de salud y 58 mil planteles preescolares; en marzo el Programa Nacional de la Mujer 1995 - 2000 para garantizar el ejercicio íntegro de sus derechos y en mayo el Programa de Vivienda 1995 - 2000.

En agosto de 1996 la SHyCP difundió la ampliación por seis meses del Acuerdo de Crédito Contingente de México con el FMI, con el cual se sostuvo a disposición del gobierno nacional 4'839 7 de dólares, cantidad no utilizada antes por el país y que en adelante se usaría como respaldo a las acciones de política económica

En octubre de 1996 se firmó la Alianza para el Crecimiento. El objetivo central fue alentar los esfuerzos de los sectores y del gobierno para generar una mayor dinámica económica, iniciar la recuperación de los salarios reales y consolidar la estabilidad de los precios. Se delinearón criterios específicos o estrategias para el crecimiento económico en 1997

EZPL insistió durante todo 1996 en la pertinencia de continuar tres "quehaceres esenciales" lo podemos traducir a la agenda pública, que de hecho habían sido la base del Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos para ese año:

- 1 seguir aplicando el mismo programa económico
- 2 continuar las reformas estructurales
- 3 aumentar significativamente el ahorro nacional

Entre 1996 y 1997 se descentralizaron dos terceras partes de los recursos financieros gubernamentales para la superación de la pobreza, con la figura FDSM<sup>135</sup>, específicamente SEDESOL diseñó y aplicó una fórmula basada en indicadores de pobreza y rezago social para distribuir dichos recursos de acuerdo a los planteamientos de equidad y democratización ya mencionados.

En 1995 el Fondo de Solidaridad Municipal<sup>136</sup> había ejercido recursos federales por un monto de 5,612 5 millones de pesos, de los cuales se dedicaron 84.6% a bienestar social y 15.4 a apoyos productivos. De entre los principales programas, como siempre él de más impacto financiero:

<sup>135</sup> Los propósitos enunciados: fortalecer la capacidad institucional y financiera de los municipios, acercar las acciones de gobierno a los grupos sociales y comunidades seleccionados previamente como beneficiarios, impulsar la participación social en el proceso de gobierno

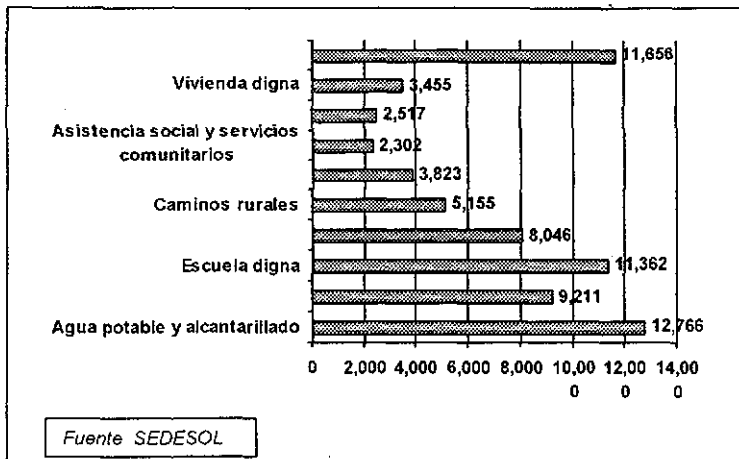
<sup>136</sup> En 1996 este Fondo se convirtió en FDSM y se ejercieron 7,098 9 millones de pesos, SEDESOL reportó más de 92,000 obras con los siguientes porcentajes:

Concepto	Porcentaje
Electrificación	6.00
Vivienda digna	7.00
Caminos rurales	7.00
Urbanización	12.00
Escuela digna	13.00
Pavimentación en colonias populares	6.00
agua potable y alcantarillado	18.00
Infraestructura educativa	13.00
Otros programas	18.00

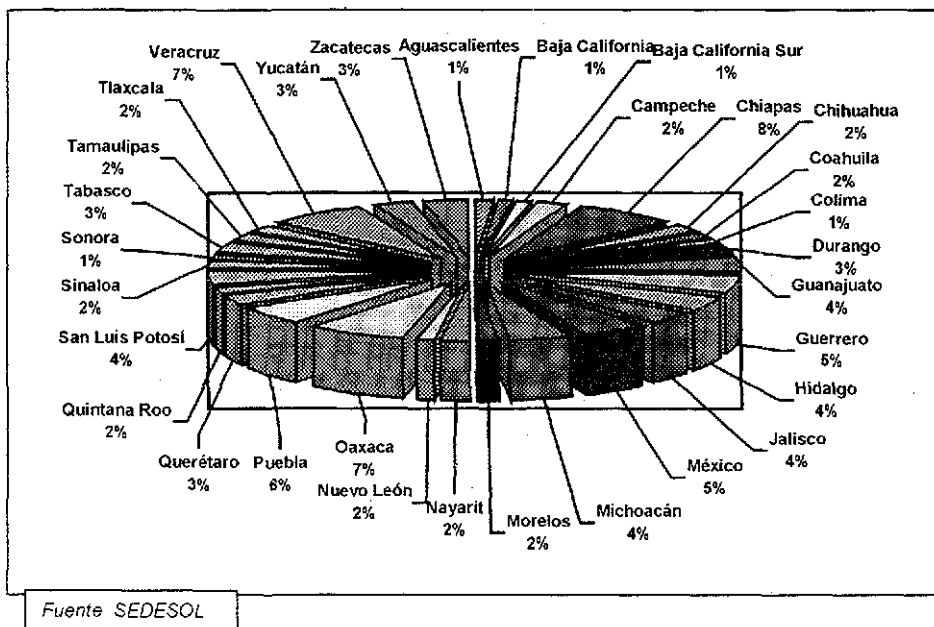
Fuente: SEDESOL

Grafico No 1  
Fondo Solidaridad Municipal

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



En cuanto al gasto social ejercido por estado, de acuerdo al FDSM, en 1996 tenemos que se repartió como el muestra la Grafica No. 2: (12)





La cifra, aceptada gubernamentalmente, sobre cantidad de personas cuya vida estaba en situación de marginación era de 40 millones, de ellos 14 millones eran pobres y 26 millones pobres extremos<sup>137</sup>. Este último grupo no tenía, según SEDESOL, contacto con el mercado de no ser por los mecanismos subsidiarios del gobierno. Los pobres extremos crecían a una tasa demográfica del 6.0% anual<sup>138</sup>.

Las localidades rurales con un nivel de muy alta marginación eran el 54% y 21.2% con alta marginación<sup>139</sup>. Las microrregiones donde se localizaban los grupos altamente marginados: Altos y Sierra de Chiapas, Costa de Oaxaca, Montaña de Guerrero, Sierra Gorda (Gto, Hgo, Qro y SLP) y la Sierra Tarahumara. Los estados clasificados con alto grado de marginación (20% del total nacional):

- Chiapas - el 59.9 % de la población no alcanzaba un salario mínimo
- Oaxaca - el 53%
- Hidalgo - 39.3 %
- Guerrero - 37.9%

En el país existían tres hogares urbanos por uno rural; pero en las localidades rurales casi un 60% eran y siguen siendo pobres. En Chiapas, Guerrero y Oaxaca 40% de sus hogares eran pobres; mientras que en Hidalgo, Guanajuato, Michoacán, Puebla, SLP, Veracruz y Zacatecas el 30%. Esas diez entidades se concentraba el 36% de los hogares pobres del país.

Los hogares pobres extremos contaban en promedio con 5.8 miembros con 2.4 menores de 12 años, además oficialmente se asumía 3.3 personas que no trabajaban por una que si lo hacía y finalmente ese perceptor de ingresos recibía 23% menos del monto promedio de los perceptores no pobres. Los hogares con jefatura femenina eran pobres extremos en un 46.1% y los ingresos de estas mujeres por lo general son aún más bajos que los de los perceptores pobres varones.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos difundió que el principal rezago en salud lo padecían los indígenas, del total de ellos el 75% padecía algún grado de desnutrición (El derecho a la protección a la salud de todos los mexicanos, 1996)

Un rasgo por demás interesante con relación a los aspectos cualitativos de la pobreza, nos lleva a superar o complejizar el entendimiento "ruralizado" de la

<sup>137</sup> Si se desea una apreciación sobre la distribución de la población por tamaños de localidad consultar en sección de Anexos

<sup>138</sup> Con una ligera variación en La Jornada, con datos de INEGI se publicó el 11 de noviembre de 1994 que en 1992 la pobreza extrema alcanzaba la cifra de 13.6 millones; pobres 23.6 millones o sea un total de 37.2 millones el 45% de la población

<sup>139</sup> Este índice se basa en indicadores agregados de la población sobre analfabetismo, ocupación, tamaño de los hogares, equipamiento y servicios. Con cinco estratos de marginación: muy baja, baja, media, alta, muy alta

pobreza. "Las familias que son pobres en la Ciudad de México tienden a tener cada vez mayor escolaridad, un menor número de hijos promedio por familia y la mayoría de ellos asisten a la escuela. Las quejas y preocupaciones que tienen son típicamente urbanas: se refieren a servicios públicos, seguridad pública. Todo esto muestra un perfil más parecido a cualquier miembro de la clase media que al de un campesino tradicional" (Reforma. 15 mayo 1996)

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) tenía menor porcentaje de pobreza comparado con el nacional. En indigencia los porcentajes eran: ZMCM 17, nacional 29 y en el medio rural 62%. Pero según J. Boltvinik la Ciudad de México no era la de menor proporción de pobreza en el país, tenía el 17.5% de todos los pobres del país. (La Jornada 5 diciembre 1997)

Por otra parte las cifras incluidas en el Programa para Superar la Pobreza (SEDESOL) indicaban el siguiente panorama.

- 10.6% de la población de 15 años y más era analfabeta (alrededor de seis millones de personas)<sup>140</sup>
- las incidencias más agudas se localizaban en Chiapas 26.1%, Guerrero 24%, Oaxaca 23.1%, Hidalgo 17%, Veracruz 16.4%, cabe destacar que en estas entidades vivían importantes proporciones de la población rural nacional
- en Chiapas, Zacatecas, Yucatán, Oaxaca y Tabasco más del 27% de la población de 15 años y más carecía de primaria completa

Cerca de cuatro millones de personas carecían de acceso a los servicios gubernamentales de salud, el socorrido indicador de tasa de mortalidad infantil indicaba para 1994 veintinueve al millar, en los países desarrollados la cifra era de ocho o diez al millar. Desde luego en el ámbito rural la tasa era un tercio mayor que en el urbano. Los niveles mostrados en Chiapas, Guerrero y Oaxaca fueron más del doble que los del Distrito Federal. Sin embargo los informes oficiales apuntaron que se habían incorporado 16 millones de personas a los servicios básicos de salud, que significó una cobertura del 99% de las familias del país.

Según un estudio realizado por el Grupo Financiero Banamex - Accival y difundido en febrero del 2000 se concluyó que mientras la economía nacional había crecido - entre 1996 y 1999 - a un promedio anual de 5.2% desde 1992 doce millones de mexicanos se deslizaron de la pobreza intermedia a la extrema

Durante ese año, 1996, de cada 100 pesos que el Gobierno Federal gastó, según el II Informe de Gobierno, \$54.00 fueron destinados a mejorar las condiciones de

---

<sup>140</sup> Se valoró la educación como un importante factor para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, porque incrementa la productividad de las personas y posibilita mejores condiciones de acceso al mercado de trabajo, en consecuencia aumenta la remuneración. 23 y medio millones de niños y jóvenes recibían educación en planteles públicos; no obstante, 150 mil menores vivían en localidades menores a 100 habitantes lo cual dificultaba enormemente su acceso a este servicio, en todo el país el 7.8% del subgrupo poblacional de seis a 14 años no asistía a la escuela. En abril de 1996 UNICEF y OPS otorgaron a FZPI un reconocimiento al gobierno por la labor en beneficio de la infancia, situaron a México en la vanguardia de Latinoamérica

vida de las familias y las comunidades. Como ejemplo ofreció el Presidente que se atendieron en promedio 700 mil consultas médicas diarias y se garantizaron ese año los servicios de salud a más 63 millones de personas; se ejecutó un paquete de servicios esenciales de medicina preventiva en 380 de los 600 municipios más pobres. Por otra parte de cada peso, 25 centavos fueron para programas de educación, el 80% de los alumnos terminó la primaria y enunció EZPL un reflejo específico en la permanencia de la niñas en primaria y secundaria y que la educación indígena había aumentado en su matrícula un 6%. (El Gobierno Mexicano Septiembre 1996: 26)

## **Sistema alimentario**

El PND 1995 - 2000 destacó la importancia de incrementar la productividad del campo, derivado de ello la SAGAR en algunos documentos institucionales ligó la soberanía alimentaria (término que casi no fue usado en las organizaciones gubernamentales durante este sexenio) con la productividad, entendida como aprovechamiento racional y responsable de los recursos con esquemas de corresponsabilidad social.

Para el sistema alimentario continuó el enfoque, sobre todo al principio del sexenio, de priorizar las políticas agropecuarias: impulso tecnológico en los procesos productivos, desregulación y simplificación administrativa, adecuación del régimen de propiedad, fortalecimiento de la autogestión entre productores rurales, racionalización de subsidios y en ocasiones su sustitución por un régimen de pagos directos, apertura y modernización de sistemas comerciales, sustitución del sistema de precios controlados, establecimiento de programas de combate a la pobreza en zonas rurales

La Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario fue instalada en julio de 1995, se anunció como mecanismo para la aplicación de la política de desarrollo rural. El objetivo central de la política agropecuaria sería incrementar el ingreso neto de los productores; a partir de la elevación de la productividad y competitividad. Se integraron siete grupos de trabajo con participación de SAGAR, SRA, SEDESOL, SEMARNAP, SHyCP y SECOFI, además de representaciones de organizaciones sociales.

En su primer año de vigencia el TLCAN deterioró la planta productiva agroalimentaria debido a que se incrementó 35% la importación de bienes de consumo (alimentos procesados, dulces, cervezas) de EU con respecto a 1993. Además según SAGAR en 1995 se importaron

- 2'100,000 toneladas de soya
- 510,000 toneladas de semilla de algodón
- 130,000 toneladas de aceite de palma
- 60,000 toneladas de girasol

En conjunto representaron el 75% del abasto nacional; en 1996 se importaron 100,000 toneladas de frijol.

Según el Consejo Nacional Agrario (CNA) el sector agropecuario registró una caída de su PIB de 3.8% con respecto a 1994, habiendo sido la más drástica en 53 años y se esperaba que sólo se creciera durante 1996 en un 1%. En situación similar se encontraba la agroindustria, con una caída en el PIB de 2.2% la más baja en 30 años

"En los últimos años hemos perdido aceleradamente nuestra capacidad de producción de alimentos básicos, presentando déficit de 80% en producción de leche y 40% en la de granos básicos, mientras que las importaciones de carne han aumentado en 360%. Nuestra dependencia alimentaria ha alcanzado niveles sin precedentes: para 1996 se importarán 14 millones de granos con un costo de tres mil millones de dólares, que representan 1.5 veces el presupuesto anual destinado al sector agropecuario y pesquero. En los últimos 18 meses el consumo de alimentos básicos ha disminuído en 29%. Uno de cada dos mexicanos no tiene acceso al mínimo de alimentación diario establecido por FAO y OMS" (La Jornada, 17 octubre 1996)

El Programa Nacional Agropecuario Alianza para el Campo fue difundido en octubre de 1995, elaborado por el Gabinete Agropecuario. Se presentó dos días después de que se había suscrito la Alianza para la Recuperación Económica. Los objetivos fundamentales del programa fueron aumentar progresivamente el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos para la población y fomentar las exportaciones a los productos del campo (consultar Programas de Política Alimentaria)

"... oficialmente, la inflación durante 1995 fue de 52%, pero más de 64 millones de mexicanos - los que viven con menos de seis salarios mínimos - gastaron 61% más en comprar los productos de la denominada canasta básica. En ella predomina el gasto alimentario. antes de la más reciente crisis, el gasto en comida de 10% de los hogares más pobres requería 54.5% de sus ingresos. Ahora sería mayor la proporción si siguieran comiendo lo mismo, pero han tenido que ajustar su gasto y disminuir su ingesta. Según INEGI, la mitad de la población tiene ingresos mensuales de hasta cuatro salarios mínimos, monto que era pero ya no es suficiente para comprar los que contiene esa canasta básica" (Knochenhauer El Financiero, 22 de noviembre 1996)

A su vez el INEGI señalaba que en 1996 el gasto en alimentos cubrió el 35.7% del total familiar, cuando el porcentaje utilizado en transporte y vivienda fueron respectivamente de 16.2 y 8.9 (ENIGH)

La canasta básica (CB) para una familia de cinco miembros, costaba en julio de 1995 N\$1,035.01, el hecho es que el salario mínimo mensual era de N\$540.00 o

N\$18.30 diarios. Entre 1994 y 1995 afirmaba el Congreso del Trabajo que la CB había tenido un incremento de 42.9%, ya en agosto de 1996 el costo fue de \$1,281.00. Según la Universidad Obrera durante el primer trimestre del año la CB registró un aumento de 14.2%. Por su parte SECOFI indicó que el primer trimestre de ese año el incremento de la canasta había sido de 4.4%

Los productos básicos sufrieron alta inflación, de 80 productos en el 40% hubo incrementos por encima del índice de precios de la canasta básica, ésta según el Banco de México<sup>141</sup> tuvo durante el primer año del zedillismo una variación promedio de 7.3%.

Como una comparación ilustrativa entre diciembre de 1987 y febrero de 1995, es decir en la vigencia de los distintos "Pactos" el precio de la canasta indispensable se incrementó 437% y el salario mínimo un 153, según el Centro de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía de la UNAM. En ese mismo orden de ideas se explicó que en 1987 con el salario mínimo de \$6.47 se podían comprar 31 de los 35 productos de la canasta, mientras que en 1995 el salario mínimo de \$16.35 alcanzaba para 13 artículos.

En 1995 el consumo de carne entre los mexicanos cayó en un 10% según cifras de Estados Unidos y en un 30% de acuerdo con la Confederación Nacional Ganadera (CNG), ésta afirmó al mismo tiempo que las importaciones se habían incrementado. La U.S. Meat Export Federation señaló las razones del incremento de la importación por la incapacidad del país para ser autosuficiente y la falta de productividad de los productores mexicanos, ambos aspectos determinan el alto precio que los consumidores deben pagar y por ello resulta más barato importar.

Cabe aclarar que la estimación del consumo de carne de los mexicanos, en general era menor en un 50% que el de los norteamericanos<sup>142</sup>. Esta situación para la CNG se debe al impacto de los subsidios que reciben los productores norteamericanos, que abarcan desde el menor costo de los alimentos para el ganado hasta la tecnología; de manera que no podían los nacionales competir. Congruente con lo manifestado la Confederación la Asociación Mexicana de Estudios para la Defensa del Consumidor (AMEDEC) ha afirmado que 40 millones de mexicanos casi nunca disponen en su dieta de carne de res.

La producción de leche seguía siendo un proceso caro e insuficiente, al final de 1996 las importaciones de leche en polvo se habían incrementado en un 68.8% con respecto al principio de ese mismo año. SAGAR reconocía que la dependencia del exterior para comprar este producto afectaba directamente al consumo doméstico, por la fluctuación de los precios internacionales, la leche procesada tuvo un incremento de 72% anual (I Informe de Gobierno)

---

<sup>141</sup> Desde 1992 el índice de precios del paquete básico ya había perdido distancia frente al índice nacional de precios al consumidor.

<sup>142</sup> El consumo per cápita esperado para el año 2000 es de 19.8 kg según datos de EU, por su parte la CNG sólo espera un consumo de 12 kg.

SAGAR señaló que el esquema de subsidios para alimentos requería del 85% del presupuesto total del Programa Nacional de Solidaridad (en 1995) y que se presentaban problemas como la entrega de maíz subsidiado a industrializadores, con lo que ellos ganaban descuentos de más del 70% sobre los precios de mercado. La erogación fiscal para subsidio de alimentos fue en 1995 de 8, 761 3 millones de pesos y 3,400 millones en 1996. Siendo las cadenas trigo - pan y maíz - tortilla, así como la leche de LICONSA y los desayunos escolares los productos en que se ocupaba dicho presupuesto<sup>143</sup>.

Señaló Zedillo "La infraestructura de abasto se ha incrementado hasta contar con cerca de 21 mil tiendas comunitarias, en su mayoría ubicadas en el medio rural. El sistema de distribución y abasto comunitario en las regiones más apartadas del país atiende ya a casi 29 millones de personas" (I Informe de Gobierno)

Durante el primer año de la administración se atendió a 2.8 millones de familias con el Programa de Subsidio al consumo de Tortilla y 5.5 millones de niños con el de Abasto Social de Leche; el sistema de abasto y distribución hizo lo propio con casi 29 millones de personas. Adicionalmente se ejercieron apoyos por 5,000 millones de pesos para la comercialización de productos del campo.

En coordinación con los gobiernos locales inició el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar, con el cual a finales de 1995 se distribuían 224 mil despensas, 250 mil desayunos escolares; la meta que se había propuesto la administración era la de alcanzar una distribución diaria de un millón 500 mil desayunos (según el I Informe de Gobierno). No obstante esas metas, entre finales de 1995 y principios de 1996 se discutió en el seno del gabinete y el poder legislativo el aumento y parcial liberación del precio de la leche, así como el incremento del precio de la tortilla en el DF, pero con la novedad de que dicha discusión incluyó en su temática un "programa" que abarcaría los rubros de nutrición, salud y educación mediante la distribución de una tarjeta electrónica (a nombre de la madre de familia) para canalizar el subsidio a las familias más pobres y así cubrir el vacío de un programa global de política social.

El subsidio en el Programa Integral de Educación, Salud y Alimentación (PIESA) alcanzaría un monto de \$70.00 mensuales, que se podrían hacer efectivos en comercios afiliados. El tiempo para proceder a la ejecución se calculó en aproximadamente un año y esto era importante por las repercusiones de la problemática económica en un amplio sector de la población. Para las zonas rurales se otorgaría un paquete básico: reducir la tasa de mortalidad infantil; mejorar el estado nutricional y de salud; reducir la tasa de fecundidad; mejorar los niveles educativos y disminuir la deserción escolar. Se planteó compensar la

---

<sup>143</sup> La compra de maíz por CONASUPO en 1994 - 95 a EU en \$30 pesos la tonelada (el precio rural estaba en México a \$950) y lo vendió a \$350.00 y \$550.00 a la industria de la masa y la tortilla y \$1,090.00 con DICONSA. Es decir, CONASUPO pagó 70% por alza de precio y 100% más por efecto devaluatorio.

imposibilidad de brindar el servicio electrónico mediante las acciones de CONAFE, SSA, INI, DICONSA y DIF.

Para recibir la "suplementación" de \$70.00 se tendría que llevar a los niños a revisión médica cada dos meses; los hijos entre 6 y doce años cada seis meses y las mujeres embarazadas cada mes. Además a los estudiantes sobresalientes se les apoyaría también con raciones alimentarias; y una trasferencia adicional por cada niño o niña (hasta dos) por permanencia en la escuela hasta tercer grado y por rendimiento de cuarto a sexto. Se realizó una experiencia piloto en el Estado de Campeche y el poder legislativo lo criticó denominándolo "tarjeta pobremático". Un aspecto muy delicado fue el costo para dotar y mantener el sistema electrónico; por cada tarjeta se erogarían siete dólares, nada más en plásticos para tres millones de familias sumarían 21 millones de dólares. Fue calculado que se requeriría una inversión anual de 10 mil millones de pesos para que este programa funcionara.

Nunca quedaron claros cuales hubieran sido los criterios para la selección de los beneficiarios, si bien se manifestó un tope para familias que percibieran hasta dos salarios mínimos, para seis millones de usuarios considerados como los pobres extremos y contemplando las condiciones de vulnerabilidad física. Interesante fue la diferencia, para Luis Téllez de la Oficina de Presidencia eran 14 millones los pobres extremos; mientras que Carlos Rojas, Secretario de SEDESOL eran 30 millones. Por su parte, Carlos Tello manifestaba 40.3 millones de pobres y de ellos 17.3 millones extremadamente pobres

En julio de 1996 EZPL presentó el Programa de Apoyo Financiero al Sector Agropecuario y Pesquero "...el Acuerdo se propone una cobertura amplia y suficiente, pues podrá beneficiar hasta 110% de los deudores del sector agropecuario y pesquero, favoreciendo especialmente a quienes más lo necesitan...comprende mejores plazos, más atractivas tasas de interés y descuentos por pagos realizados" (El Gobierno Mexicano Julio 1996: 21)

### **Abasto en la Ciudad de México**

No obstante ser la ciudad más grande del mundo, nuestra ciudad no ha tenido ni tiene el problema del desabasto, sin contar con algunas experiencias pasajeras y en productos específicos; aún en las zonas marginales no hay escasez prolongada de los productos. De hecho se ha llegado a plantear que en la Ciudad se dan procesos de sobreabastecimiento en razón de la característica centralizadora política y económicamente que define al DF con respecto al resto del país.

El abasto de alimentos, su distribución física, en toda la Ciudad es suficientemente versátil, documentación oficial reconoce desde 1984 que ha sido eficaz pero no eficiente. Cubre las necesidades de los distintos tipos de consumidores, estos diferenciados por ingresos, tipos de consumo y hábitos de compra.

Entre 1970 y 1990 la población de la Ciudad de México se duplicó, simplemente este dato nos permite asumir la complejidad del sistema comercial para abastecer los alimentos.

Las familias más pobres en 1977 (con menos de 1.5 salarios mínimos) compraban el 95% de sus alimentos en tiendas barriales (comercio tradicional), mientras que los habitantes que obtenían desde 2.5 salarios mínimos compraban el 50% de sus alimentos en los supermercados. Desde los años 70 la tendencia ha sido al incremento de la participación de las cadenas de supermercados en el abastecimiento de alimentos.

Los canales para abastecer son los grandes centros comerciales, los mercados públicos, el pequeño comercio, los mercados móviles y el comercio informal. Desde luego los centros comerciales son el tipo más modernizado, ellos se abastecen de los mayoristas de mayoristas pero también producen algunos de los productos que expenden, en general sus costos y precios son más bajos que los de todos los demás.

Un problema insoslayable es el del comercio en vía pública, por la problemática que lo provoca y por la que genera. Por todos es sabido que ésta actividad es la fuente de ingresos de varios miles de personas, pero provoca inseguridad, contaminación, competencia desleal y desde luego permanente evasión fiscal.

Por otra parte, sabemos que la distribución del ingreso en la Ciudad siempre se ha presentado con grandes desigualdades, las que se han concretizado en posibilidades de consumo y hábitos alimentarios también diferentes. Vale decir que el consumo, fijado con base en la oferta de productos y la capacidad de compra, no ha sido en la Ciudad un problema de abasto, lo que encontramos es que para los estratos de menores recursos se reduce significativamente el volumen de productos a los que se puede tener acceso en razón de precios más altos por su capacidad de compra, no por presencia física de las mercancías alimentarias.

Definitivamente la Central de Abasto (CEDA) ha sido, desde su puesta en marcha, el mercado mayorista que ha determinado con mayor influencia el abasto de la ciudad y otras más, durante el período que nos ocupa la CEDA tuvo como objetivo explícito garantizar el abasto de productos hortofrutícolas, reduciendo la intermediación y propiciando la comercialización directa de productores para evitar el ocultamiento y la especulación.

Las frutas y hortalizas que se comercializaban en la Ciudad llegaban casi en su totalidad a la CEDA, representan el 80% de las ventas. El 15% del volumen de venta se reexpide al interior de la República. Los principales productos son naranja, plátano, jitomate, papa, mandarina, cebolla, tomate verde, papaya, limón, chile, manzana, aguacate, elote, zanahoria y flor ornamental. Interesantes datos



(publicados por el propio Fideicomiso Central de Abasto) sobre el mercadeo entre 1996 y 1997 son.

#### Central de Abasto de la Ciudad de México

17,000 toneladas de productos naturales (40% de la cosecha nacional)

4,000 toneladas de productos industrializados

328 hectáreas de superficie

15 kilómetros de pasillos y andadores

2,000 bodegas con capacidad para 155 mil toneladas

1,317 locales comerciales

18 sucursales bancarias

880 toneladas diarias de basura

355,000 personas como población promedio diaria

85,000 trabajadores

12,000 vehículos de carga y pasajeros ingresan diariamente  
servicio las 24 horas los 365 días al año

#### Central de pescados y mariscos La Nueva Viga

90,215 metros cuadrados de superficie total

48,000 metros cuadrados de áreas comunes

20,000 toneladas diarias de comercialización (60% de la producción nacional de escama: 71% escama, 23% moluscos, 6% crustáceos)

202 bodegas de mayoreo

55 bodegas de menudeo

165 locales de tianguis

2 cuartos de basura

81 módulos de alimentos preparados

728 cajones de estacionamiento

cisterna con capacidad para 500,000 litros

6 núcleos sanitarios

En contraparte al comercio mayorista caracterizaremos el pequeño comercio del DF como tradicional y atomizado, lo que implica costos elevados en la operación y estos a su vez limitan los márgenes de comercialización, por ello sus ventas alcanzaban solo el 10% de todas las realizadas en la Ciudad<sup>144</sup>

<sup>144</sup> Los canales minoristas de distribución, que se diferencian de los mayoristas por su tamaño, funcionamiento y rasgos estructurales son:

- mercados públicos - fijos o permanentes y regulados oficialmente
- mercados sobre ruedas - móviles, normados por el DDF y sus precios los fija SECOFI
- tianguis - móviles con precios libres y flotantes
- concentraciones - grupos de pequeños comerciantes reunidos espontáneamente en zonas marginadas y que van construyendo con sus recursos
- pequeño comercio independiente - su mayor presencia es en abarrotes
- autoservicios privados - se clasifican por su tamaño y radio de influencia
- pequeño comercio independiente - su mayor presencia es en abarrotes
- autoservicios privados - se clasifican por su tamaño y radio de influencia
- autoservicios públicos - se clasifican también por tamaño y radio de influencia

Según datos oficiales, hasta mediados de los años 90, eran 450,000 metros cuadrados de piso los que ocupan los 312 mercados públicos, en ellos laboraban 70,000 locatarios para cubrir el abasto de cerca de tres millones de personas a la semana. Se ha considerado que la tradición popular del abasto a partir de los mercados públicos se ha ido debilitando porque éstos experimentan problemas de mantenimiento, comerciales y administrativos

En el aspecto comercial existen dos causas fundamentales para el mencionado debilitamiento la proliferación de cadenas de supermercados y que los comerciantes han continuado con la tradicional práctica comercial de abastecerse de manera individual. Autoridades de la Ciudad e investigadores de la UNAM señalan que este tipo cubría el 22% del abasto ciudadano. Además se ha constatado la ausencia de mantenimiento preventivo y se tienen problemas estructurales en la mayoría de las instalaciones, de igual manera es ostensible el incumplimiento del Reglamento de Mercados Públicos (vigente desde 1951)

Los tianguis y mercados sobre ruedas comercializaban mayormente productos perecederos en zonas marginadas, igualmente para mediados de los 90 funcionaban 106 rutas con más de mil puntos de venta, además es importante recordar que estas prácticas tienen una ancestral herencia que se remonta a los tiempos prehispánicos.

También en zonas marginadas existían 212 concentraciones, son puntos de venta informales de pequeño comercio, que realiza transacciones básicamente de abarrotes al menudeo con baja capacidad de compra y financiera, en consecuencia sus precios son altos, la infraestructura es precaria.

Cabe resaltar que a partir de la década de los 80 la figura de megamercado ha intensificado su presencia e influencia en el sistema de abasto "intrametropolitano" del la Ciudad de México y su zona conurbada " ...un rasgo nuevo de la expansión y consecuente reconfiguración del sistema de abasto estriba en que incorpora municipios conurbados del Estado de México que antes no estaban integrados al entorno comercial de la capital o sus lazos eran muy débiles... esto obedece a dos tendencias del desplazamiento de la población de ingresos medios, altos y muy altos hacia esas reservas territoriales y, por el otro, la necesidad, sobre todo de los hipermercados, de buscar economías de escala espacial a partir de las cuales captar el mayor número de consumidores y ganar la competencia en este sistema intraurbano de abasto de la "globalización" ( Torres 1999 101)

## CAPITULO IV

### LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y LA POLÍTICA ALIMENTARIA EN MÉXICO<sup>145</sup>

*“La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada en 1948, afirma que toda persona tiene derecho a la alimentación, asistencia médica, salud y bienestar”*

Desde la posguerra dominó internacionalmente el poder político de los alimentos (EU en primer lugar) Susan George en su ya clásico texto *Cómo muere la otra mitad del mundo* definió ese poder como manipulación y control prácticamente total de la producción y comercialización de los alimentos básicos, en perjuicio de países y regiones débiles económicamente.

La ayuda alimentaria internacional ha obedecido a consideraciones políticas muy precisas, a la necesidad de las economías desarrolladas de “deshacerse” de sus excedentes agrícolas al tiempo que buscaron apropiarse de materias primas estratégicas y generar mercados para sus productos. Esto no significa de que se niegue por completo la existencia de márgenes de autonomía de los organismos internacionales y de algunos no gubernamentales.

Ejemplos sobran: en 1950 el diplomático norteamericano Hubert Humphrey definió: Nuestros valores son diferentes de aquellos que defienden los regímenes totalitarios. Si se trata de una lucha mundial, me parecería que tendríamos que movilizar todos los recursos posibles para ganarla y en un mundo de necesidad y hambre ¿qué es más poderoso que los alimentos? O bien Robert Macnamara: Los alimentos son un arma; son ahora una de las principales herramientas de nuestro bagage de negociación ( Roldán 1986: 126)

Discursivamente la ayuda alimentaria proporcionada por los países desarrollados tiene el objetivo de contribuir al desarrollo y a la estabilidad económica de los países no industrializados. El apoyo a las regiones con carencia de granos y alimentos se canaliza mediante organismos multinacionales.

La política de cooperación internacional que México avala se ha fundamentado en que responda a las demandas planteadas por los propios países que la solicitan y que se debe otorgar sin condicionamientos y con respeto a la soberanías; debe ser complementaria del esfuerzo nacional, impulsar las actividades productivas, fomentar la participación de expertos nacionales, propiciar el intercambio de información y experiencias y responder preponderantemente al interés nacional. Según documentación institucional de organismos internacionales y de oficinas de gobierno un aspecto muy polémico

---

<sup>145</sup> Es conveniente recordar la aclaración hecha en la Introducción del presente trabajo académico, en el sentido de la explicación por la ausencia de algunos ejemplos específicos de programas aplicados por organismos internacionales en México

e importante es el relativo a los mínimos nutricionales que se deben cubrir con la asistencia alimentaria, durante nuestro período de estudio muchas veces no coincidieron los criterios cuantitativos entre las instituciones nacionales y las internacionales.

Por otra parte es importante señalar que los organismos internacionales también intervienen en la transferencia de tecnología y con la cooperación internacional.

### **Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo**

Internacionalmente se ha denominado como "Gemelos de Bretton Woods" al Banco Mundial (BM) y al Fondo Monetario Internacional (FMI).

#### **Banco Mundial (BM)**

El BM tiene como finalidad primordial proporcionar medios de movilización de capital para actividades productivas mediante operaciones financieras y recomendaciones de política económica, procura colaborar con la generación de condiciones propicias para la inversión privada, nacional y extranjera.

El Banco fue desde su inicio destinado a financiar proyectos específicos de desarrollo, casi siempre vinculados al combate a la pobreza. Durante las décadas de los 60 y 70 no condicionaba sus aportaciones a criterios macroeconómicos; los requisitos eran de índole técnica sobre metodologías en formulación y evaluación de proyectos.

En los países en desarrollo los recursos del BM tradicionalmente se han utilizado en el sector de la infraestructura. Las modalidades de operación para los préstamos con base a proyectos aprobados por programas se han guiado por concepciones liberales; han alentado la formación de ahorro interno, la entrada de recursos financieros externos, el equilibrio fiscal y monetario, contención salarial. Poco a poco también se fueron incluyendo criterios relativos al desarrollo humano (con énfasis en el aspecto educativo).

"...la concepción de desarrollo económico adoptada por el Banco como la transformación de una economía predominantemente agrícola en una moderna, industrializada, la existencia de una infraestructura básica de soporte es un requisito indispensable para elevar la formación de capital privado... asimismo la predominancia de un ambiente favorable de expectativas a la inversión privada (nacional y extranjera) es condición necesaria del mismo proceso... En esta concepción el mejoramiento de las condiciones del grueso de la población es resultado directo del crecimiento y modernización de la economía: en la medida que se amplía la inversión y el uso de tecnología avanzada, la absorción de empleo y la productividad se elevan, con lo cual se incrementa el ingreso global y per cápita y, por tanto el bienestar de la sociedad en su conjunto" (Pérez Cota 1985: 82 - 83).

En los años 70 el BM diseñó una tipología para los países en función de sus grados de desarrollo y niveles de ingreso y de ella elaboró estrategias para sus acciones, en términos de la "especialización" de los países por ingreso alto, mediano y bajo; por tamaño: grandes y pequeños, por desarrollo o etapa de transformación industrial: industrial, semi - industrial o primaria

Por otra parte, fue en esa misma época que la pobreza comienza a tomarse en cuenta como problema teórico en los análisis de los organismos internacionales sobre los países en desarrollo, ya que se presentaban altas tasas de crecimiento y aún así importantes núcleos de la población continuaban en condiciones de subsistencia, de manera que la atención a la pobreza pasó a ser por recomendación precisa materia de atención estatal.

"...ante las negativas consecuencias sociales ocasionadas por la aplicación de tecnología avanzada en la agricultura y, principalmente, ante la necesidad de mayor expansión del capital, Estados Unidos cambia su política de ayuda al Tercer Mundo bajo el enfoque de las necesidades humanas básicas. Este nuevo enfoque es adoptado en 1976 y 1977 por dos instituciones financieras controladas por Estados Unidos: el Banco Mundial y la Agencia Internacional de Desarrollo [AID]" (Portilla 1983: 56). En esa década la mitad de los préstamos fueron otorgados a un universo de 10 países, sólo India e Indonesia eran países tipificados como "de bajos ingresos" y según Belfor Portilla (1983) el caso de la AID fue similar de una atención a diez países solo cuatro eran también de bajos ingresos.

En 1979 el BM modificó su perspectiva para el análisis de la política de desarrollo dándose importancia decisiva a los problemas de la pobreza y el hambre tomando como ejes

- producción agrícola y desarrollo rural
- consumo de alimentos y nutrición
- política y planificación macroeconómicas
- ventaja comparativa a través del comercio internacional

Para los años 80 las líneas se ampliaron a:

- incentivar el ahorro y la inversión
- liberalización cambiaria y comercial
- elevación de la producción agrícola e industrial
- eficiencia de las empresas públicas
- utilización de tecnología moderna
- mejor distribución de los servicios públicos
- apoyo político (gubernamental) a programas de salud y educación

La modificación se fundamentó en el reconocimiento de que en el ataque a la pobreza los recursos de salud y educación se aplicarían en zonas de grandes

núcleos de población donde los pobres aparecían como peligro potencial en términos políticos, de manera que los recursos del BM se fueron concentrando en países de desarrollo medio.

En virtud de lo anterior el sistema de préstamos, que privilegiaba al sector de la infraestructura con respecto a los sectores agrícola (riego, desarrollo regional y crédito) y bienestar social (educación, población y salud) se transformó. La pobreza se convirtió en una preocupación explícita y el BM retomó la concepción de la Organización Internacional del Trabajo conocida como enfoque de necesidades básicas, que tuvo su origen en 1969 con el Programa Mundial de Empleo y que se concretizó en 1976 en la Declaración de Principios y Programa de Acción adoptados en la Cumbre Mundial de Empleo. Las necesidades básicas se definieron como requerimientos domésticos de consumo familiar: alimentación, vestido, vivienda, salud, transporte público, agua potable y facilidades culturales, todas ellas incluidas como objetivos prioritarios del desarrollo nacional.

A finales de la década de los 80 el otorgamiento de los préstamos, en el marco del ajuste estructural, se ejecutaba mediante compromisos en los que el recurso incidiera en la estructura productiva de los países beneficiarios; para que en plazos perentorios se redujera el déficit en cuenta corriente, se liberalizara el comercio exterior y que en general la asignación de los recursos tuviera criterios prioritarios para la inversión pública (austeridad y eficiencia en el gasto público, además de control monetario). Las soluciones ofrecidas por el BM tendieron a privilegiar aspectos técnicos y tecnológicos para incentivar en el corto plazo la productividad agrícola.

Por ello para la reestructuración o escalonamiento del servicio de las deudas externas en 1982 la "receta tradicional" de corrección de los tipos de cambio sobrevalorados aunada a la disminución de importación y más exportación fue cambiada por la de "programas de ajuste estructural", el BM compartió esta perspectiva con el FMI. En resumen se propuso<sup>146</sup>

- 1 ajuste de los tipos de cambio sobrevalorados
- 2 reducción de déficit presupuestarios
- 3 contención de la inflación
- 4 supresión de subvenciones
- 5 supresión de la participación estatal en los mercados, privatización de empresas gubernamentales

Los Programas para el Ajuste Estructural fueron paquetes de política, cuyos ejes fundamentales han sido: la reducción del gasto público; la eliminación de subsidios, la restricción de la disponibilidad de crédito, la privatización de

---

<sup>146</sup> Cf con el Capítulo Concepciones gubernamentales sobre el desarrollo económico, es realmente impresionante como las políticas mexicanas fueron camaleónicamente adoptando las prescripciones de los organismos internacionales de financiamiento

empresas del estado; la liberalización comercial y reorientación de los mercados a la exportación; desregulación de los mercados de trabajo<sup>147</sup>.

Desde 1988 las condiciones que los proyectos debían reunir son en términos generales las siguientes

los deudores tendrían que ejecutar programas de ajuste "realistas", vinculando los financiamientos de otros prestamistas pero que fueran adecuados o aceptados por los criterios del propio BM

1. para que existieran en el mercado financiero internacional opciones de financiamiento el BM se comprometió a aportar recursos adicionales, pero condicionados a la práctica real de otros prestamistas

Aquí se originó del concepto "condicionalidad cruzada": los recursos de las dos instituciones (BM y FMI) dependerían circularmente de los compromisos de ambas

Entre 1980 y 1990 los préstamos para ajuste representaron una cuarta parte de todos los otorgados por el BM, en ese contexto en 1987 UNICEF publicó un informe que concluía con demostraciones sobre las consecuencias negativas en salud, nutrición y educación para los pobres de los países prestatarios

Desde entonces para incrementar los ingresos de los pobres, el BM ha planteado la elevación de la productividad de sus activos. Se reconoció que en la existencia de la pobreza también la determinan la incidencia del clima, la religión, la cultura, las limitaciones administrativas, las condiciones políticas y la dotación de recursos naturales por ello el estado debería maximizar los instrumentos de política disponibles. Para alterar el patrón de concentración de capital físico y humano mediante el logro de una tasa máxima de crecimiento de los productos de los pobres, a través del aumento del ahorro y la asignación eficiente de recursos, redistribuyendo el ingreso por el sistema fiscal o con distribución directa de bienes de consumo.

El Banco publicó en 1991 el documento "Estrategias de ayuda para reducir la pobreza" y en 1992 el "Manual de reducción de la pobreza" ambos con la intención de aportar criterios operativos. Según el BM (a partir de sus informes anuales) se logró promover crecimiento intensivo en la mano de obra y en la inversión de salud y educación como componentes recurrentes y resultantes de los financiamientos que promovía

---

<sup>147</sup> "Las funciones del BM y del FMI se cruzan con las estrategias asociadas al Plan Baker y al Plan Brady. En el primer caso, porque los préstamos adicionales de la banca privada que preconizaba el Secretario del Tesoro de Estados Unidos requerían complementarse y garantizarse con aportaciones de organismos multilaterales, en particular del Banco Mundial" (Garza Toledo 1994:126) En 1985 el Secretario del Tesoro del Gobierno de Estados Unidos había realizado una propuesta para resolver la crisis de pagos de los países subdesarrollados: la idea central fue a) esquema de apoyos financieros internacionales para las reformas estructurales, b) que se lograría a partir de aportaciones iguales de bancos comerciales y de los organismos financieros internacionales. La propuesta fracasó pues los bancos privados no aportaron los 25 mil millones de dólares que se necesitaban

Ese mismo año, en el Informe sobre el Desarrollo Mundial se establecieron diez líneas para alcanzar el desarrollo social:

1. impulso a la productividad
2. respaldo del estado al mercado en situaciones especiales
3. inversiones en recursos humanos
4. impulso a la competitividad de las empresas
5. fomento a la integración de la economía mundial
6. mantenimiento de la estabilidad macroeconómica
7. reforma del estado
8. democracia, libertad y apoyo popular
9. fortalecimiento de las instituciones estatales
10. corrección de desigualdades

En particular el Programa de Intervenciones Orientadas (PTI) ha incluido en los años noventa mecanismos específicos de identificación de pobres y de la medida en que ellos se benefician con los proyectos. A partir de sus resultados el Banco promovió políticas como los Fondos de Inversión Social como instituciones semi autónomas para donaciones, en el caso de nuestro país el PRONASOL salinista funcionó quizá de esa manera. Otro programa relacionado con la reducción de la pobreza es del Grupo Consultivo para Ayudar a los más Pobres (CGAP), fundado en junio de 1995, integrado por 16 donantes, la mayoría agencias de desarrollo bilateral o multilateral; para incorporarse los donantes aportaron US \$250,000 y una disponibilidad de dos millones de dólares para micro financiamientos. La principal función ha sido el coadyuvar a expandir la disponibilidad de microcréditos para los más pobres y la canalización de donaciones.

### **Fondo Monetario Internacional**

El FMI funcionó para atender problemas coyunturales en la balanza de pagos de sus países miembros. Desde los años 60 para acceder a sus financiamientos el Fondo realizaba investigaciones sobre el sector externo y sus desequilibrios (precios internos y tipos de cambio); con base en su diagnóstico se recomendaba orden en las finanzas públicas.

México ha sido usuario del FMI desde 1947. Institucionalmente el principal objetivo del Fondo en México ha sido corregir desequilibrios en la balanza de pagos y esa es la justificación de su participación en el diseño de la política económica nacional. México hizo uso del servicio ampliado desde 1976, con un convenio que tuvo vigencia a partir de 1977 y que concluyó en 1979. Por segunda ocasión se firmó un nuevo convenio en 1982, que entró en vigencia en 1983 y terminó hasta 1986; finalmente hubo otro convenio que terminó hasta 1992.



Durante la vigencia de estos convenios el Fondo recibía informes trimestrales sobre la evolución de la economía nacional; los que fueron sumamente importantes pues si los analistas y decisores del FMI no estaban de acuerdo con lo expresado por los gobiernos nacionales podían incluso suspender los tramos de créditos que faltaran; nunca fue el caso. Se requirió una nueva renegociación en 1986 y en ese contexto fue de suma importancia la participación y propuesta del secretario norteamericano James Baker (se reestructuraron más de 52 mil millones de dólares y se obtuvo un nuevo crédito por 12 mil millones) El acuerdo se firmó abril de 1987. Pero el cumplimiento se dificultó en 1987 a raíz de la crisis de la Bolsa Mexicana de Valores.

A partir de 1988 todo los recursos para préstamos se utilizaron en el marco del "Servicio estructural ampliado"; la transformación había iniciado con la dirección de Michel Camdessus, el país solicitante tenía que suscribir una Carta de Intención y un Memorandum Técnico de Entendimiento; con ambos quedaba explícitamente delineada la política económica de dicha nación. La redacción de estos documentos era realizada por los gobiernos, pero participaban encargados del FMI

El FMI estableció a partir de 1990 cinco lineamientos para las "reformas estructurales de la economía"

1. reemplazo del sistema de planificación centralizada y reglamentación de la actividad económica por sistemas de gestión y control macroeconómicos
2. desarrollo de los mercados financieros
3. reducción del tamaño del sector público
4. realización de reformas institucionales y jurídicas
5. apertura comercial

En ese contexto hubo para México una nueva renegociación de la deuda que significó el pago en un plazo de 30 años en una exhibición única del principal de la mayor parte de los créditos, el pago se aseguraría porque el gobierno mexicano tuvo un bono cupón cero cuyo valor sería en tres décadas igual al valor del principal de la deuda, se formularon garantías gubernamentales sobre los intereses de los primeros 18 meses

Con los Bancos acreedores se acordó la reducción de un 35% en el valor del principal, el establecimiento de una tasa fija de interés de 6.25%. Se obtuvo un nuevo financiamiento por 3 mil 635 millones de dólares y también se llegó a un acuerdo con los acreedores privados. M. Camdessus, Director Gerente del FMI, expresó que el programa económico de México era un buen ejemplo de vinculación entre el ajuste macroeconómico y la protección de los más pobres.

En el marco de la Asamblea Anual Conjunta (BM y FMI) en septiembre de 1996 Camdessus "Aclaró que el FMI solamente intervendrá en la delimitación de las metas macroeconómicas del proyecto mexicano, los detalles microeconómicos y las prioridades para el desarrollo les tocan a mis amigos del Banco Mundial y del

Banco Interamericano de Desarrollo, que lo hacen muy bien" (El Financiero. 27 Septiembre 1996). Los principales temas desarrollados en dicha Asamblea fueron el endeudamiento externo, la reposición de cuotas, la controversia sobre el 5% de reservas de oro del FMI, la necesidad de garantizar liquidez del organismo, establecimiento de acciones frente a eventuales crisis sistémicas; equidad en la asignación de recursos.

"... el año pasado a raíz de la crisis, el FMI concedió a México el mayor préstamo en su historia por un monto de 17 mil, 640 millones de dólares sin importarle las críticas que este hecho causó entre la comunidad financiera internacional." (El Financiero 12 Agosto 1996). El dos de agosto de 1996 el FMI y el Gobierno de México ampliaron el acuerdo firmado en 1995 para la utilización de recursos por la situación emergente

Tabla No. 2

**Cartas de Intención con el FMI**

Fecha	Producción	Finanzas Públicas	Precios	Empleo
10 noviembre 1982	se busca crecimiento sostenido en los próximos tres años	fortalecerlas mediante el incremento de los ingresos y la racionalización del gasto	Abatir índices de inflación	crecimiento sostenido del empleo
3 enero 1984	crecimiento de 1%	fortalecerlas	Eliminar inflación	reactivar el crecimiento del empleo
24 marzo 1985	recuperación del crecimiento	saneamiento	Abatir inflación	mantener el empleo
22 julio 1986	recuperación de la actividad económica	saneamiento mediante una reducción del saldo primario de 3% respecto al PIB y corrección de la base grabable del impuesto global	Reducir inflación	aumentar el empleo

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

11 abril 1989	se busca crecimiento de 6% hasta 1994	reducción de los requerimientos financieros del sector público en 9 puntos porcentuales del PIB e incremento del ahorro	nivel de inflación menor a 18% en 1989 y entre 4 y 5 % en años posteriores	mejorar los niveles de empleo
26 enero 1995	crecimiento de 1.5% en 1995 y 4% en 1996	política fiscal estricta, con superávit del sector público de 0.5% del PIB en 1995, profundizar programa de privatizaciones	Inflación de 19% en 1995 y de un dígito en 1996	mejorar el estándar de vida de la población y aumentar el gasto social

**continuación (mismas fechas)**

Política salarial	tasas de interés	política crediticia	Política cambiaria	política del sector externo
Proteger los niveles de vida de las clases populares	estimular el ahorro interno	Mantener la actividad productiva pública y privada, sobre todo de áreas prioritarias	se mantiene temporalmente el control generalizado de cambios sin modificar la paridad vigente	no se liberó el comercio externo, revisión del sistema de protección buscando una mayor integración de la producción
Aumentos en función de la inflación esperada	política flexible al estimular el ahorro interno	expansión del crédito por parte de Banxico	se mantiene el sistema dual, aunque se continúan realizando ajustes graduales para garantizar un comportamiento adecuado de la cuenta de capital	Liberalización de permisos previos de importación

Aumentos reales en función de la productividad	permanece en una política flexible	expansión del crédito en actividades exclusivamente prioritarias	se ajustó 21 centavos diarios (desde el 6 de marzo de 1985) para evitar devaluaciones bruscas	se acelera el proceso de sustitución de permisos por arsenales iniciados en 1984
restablecer el salario real	mayor flexibilidad	estricta vigilancia y selectividad en el crédito	Desaparecer el tipo de cambio superlibre, se establecieron nuevas reglas para las casas de cambio, así como para la administración de la paridad controlada	prosigue el proceso de liberalización
Restablecer el poder adquisitivo	disminución de las tasas de interés nominal y real, así como los márgenes entre activos y pasivos	liberación del crédito	Política congruente con las metas de inflación y balanza de pagos, manteniéndose el diferencial entre la paridad libre y controlada	Propiciar un proceso de sustitución de importaciones, una mayor integración del país a la economía mundial y reducir la dispersión de los arsenales
aumento al salario mínimo de 7% y 3% por bonificación fiscal	control monetario mediante operaciones de mercado abierto	Restricción del crédito por parte de Banxico	Estabilizar el mercado de divisas y lograr un tipo de cambio promedio de N\$4 50 por dólar en 1995	Reducción del déficit de la cuenta corriente de 50% para colocarlo en 14 mil mmd en 1995

Fuente La Jornada. 30 de enero 1995

## Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Durante la Conferencia Económica Especial celebrada en Río de Janeiro en 1954 se acordó por consenso la creación de una institución para financiar el desarrollo regional, posteriormente el presidente brasileño Juscelino Kubitschek formuló la propuesta "Operación Panamericana" dirigida al presidente norteamericano con la idea sobre el Banco Interamericano de Desarrollo, finalmente en diciembre de 1959 se constituyó el Banco siendo miembros 19 países latinoamericanos<sup>148</sup>.

Felipe Herrera primer presidente del BID lo definió como una gran agencia pública regional sólidamente establecida por su prestigio técnico y su capacidad financiera. "El primer préstamo del Banco fue para una actividad que estaba totalmente fuera de lo que es ese tiempo eran las áreas de intervención del Banco Mundial, fue un préstamo para el sistema de agua potable y saneamiento de Arequipa, Perú..." (BID:s/p)

A partir de la "negociación" de Madrid y París en 1976, en una sesión de la Organización de Estados Americanos se formalizó la incorporación al Banco de países extrarregionales, ello consolidó el carácter multilateral y amplió la estructura financiera.

En la década de los 60 los proyectos productivos y de infraestructura absorbieron el 27% de los recursos del Banco, en los 70 el porcentaje aumentó hasta 82%, pero también incrementaron los relativos a energía y transporte. Este rango continuó en la década perdida y para los 90 se apoyó el desarrollo del sector privado, por ejemplo en 1993 se creó el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)<sup>149</sup>.

Particularmente en 1994, durante la Reunión de Gobernadores del BID, los recursos quedaron orientados hacia cinco áreas:

- social
- modernización del estado
- protección del medio ambiente
- promoción de la sociedad civil
- ampliación de la participación del sector privado en el desarrollo

Los recursos del Banco pasaron de 60 mil millones de dólares a 100 mil.

---

<sup>148</sup> México fue uno de los países fundadores del BID, llegando a ocupar el segundo lugar como destinatario de los préstamos, con un total de USD 13 mil millones

<sup>149</sup> 14 operaciones en México por un monto de 32.5 millones de dólares. Algunos de ellos fueron: vinculación universidades, empresarios, gobierno con apoyo al Centro de Investigación y Desarrollo Económico y Tecnológico (Chihuahua); refuerzo al Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (nacional); creación del Instituto de Fundición y Maquinaria (Jalisco); establecimiento del Consorcio Latinoamericano de Capacitación en Microfinanciamiento (regional, México participa)

En cuanto al sector agrícola, el principal objetivo del BID ha sido el incremento de la productividad, bajo los supuestos de que al reducirse la importación se mejoraría la situación de la balanza de pagos y se podrían ampliar los mercados. Las líneas de acción tradicionalmente han sido 1) promoción de reformas agrarias, 2) otorgamiento de créditos a campesinos descapitalizados, 3) dotación de asistencia técnica, 4) financiamiento de obras de infraestructura agrícola

"Desde el comienzo de sus actividades en México, la mitad de los recursos del BID ha sido captada por los sectores agrícola, de saneamiento y de desarrollo urbano. Las inversiones en el sector agrícola se han dado a través de la SAGAR, FIRA, CONAGUA y sus antecesoras" (BID:s/p) Después, en los 90 también se apoyó a la STyPS, SEP, SCT, UNAM, y CONACyT.

Fue en México que el Banco estableció inicialmente una representación que pudiera identificar, aprobar y contratar localmente pequeñas inversiones de apoyo a microempresarios. Los financiamientos se han hecho acompañar de donaciones para el fortalecimiento de las organizaciones seleccionadas y en capacitación de productores. El BID ha considerado especialmente la situación de los jornaleros agrícolas, por ello ha financiado el desarrollo de metodologías que mejoren en forma sostenible el acceso a servicios públicos para los niños de las familias de jornaleros migrantes (fortaleció financieramente al Instituto Mexicano de Investigación en Familia y Población para que desplegara un modelo de atención médica materno – infantil)

En cuanto al medio ambiente el Banco ha reforzado asistencia financiera y técnica al Gobierno del Distrito Federal para enfrentar el problema de la disminución de mantos acuíferos. Otro ejemplo, en enero de 1981 se firmó un convenio para el financiamiento del Programa Nacional Pesquero. Fueron 80 millones de dólares (40% del valor total) para financiar dicho programa, cuyos objetivos fueron incrementar la producción de alimentos proteínicos de origen animal, para atender preferentemente las necesidades de los estratos de menores ingresos mediante el desarrollo integral de la actividad pesquera

El Programa de Inversiones en Riego y Drenaje fue ejecutado en 1991 - 1994 por CONAGUA, con un monto de 200 millones de dólares y teniendo como objetivo "Cooperar con el gobierno de México en sus esfuerzos por incrementar la producción y la productividad del sector agrícola, promoviendo una utilización más eficiente de los recursos del agua y del suelo, el incremento en la eficiencia en el uso y conservación de la infraestructura hidroagrícola y la autonomía de los agricultores. Para tener una visión más completa podemos recurrir a datos del Banco sobre agricultura y pesca, los préstamos no fueron constantes y sus montos fueron diversos, iniciaron en 1996 con 139.80 millones de dólares y en 1996 con 400 millones, siendo ésta la cifra más alta en las quince asignaciones que hubo durante estos 20 años. Además tenemos otro ejemplo:

Tabla No. 3

**Préstamos por sectores del BID a México**

Proyecto	Millones de dólares	Fecha
Inversión del sector eléctrico	330	Junio 1990
Sectorial transporte y comunicaciones	300	Agosto 1990
agua potable y alcantarillado en Monterrey	325	noviembre 1990
Programa sectorial agrícola	200	julio 1991
Programa sectorial de exportaciones	250	agosto 1991
Programa riego y drenaje	200	noviembre 1991
agua potable y alcantarillado	200	enero 1992
Conservación ecológica Cd México	100	mayo 1992
programa global crédito pequeña y mediana empresa	250	agosto 1992
Programa caminos rurales	180	abril 1993
Infraestructura turística	150	noviembre 1993
Programa ciencia y tecnología	180	diciembre 1993

*Fuente: El Financiero. 4 abril 1994*

**Sistema ONU: FAO, CMA, PMA, UNICEF, PNUD, CEPAL**

La Organización de las Naciones Unidad (ONU) se integra por naciones soberanas, es un mecanismo que se formalizó para la solución de los conflictos, todos los países integrantes tienen voz y voto en la configuración de las políticas y los proyectos. Sus principales órganos son:

- \* Asamblea General
- \* Consejo de Seguridad
- \* Consejo Económico y Social (ECOSOC)
- \* Consejo de Administración Fiduciaria
- \* Corte Internacional de Justicia
- \* Secretaría

Los objetivos de la ONU se consignan en la Carta que entró en vigor en octubre de 1945:



1. mantener la paz y la seguridad internacionales mediante medidas colectivas eficaces y el arreglo pacífico de las controversias;
2. fomentar relaciones de amistad entre las naciones, basadas en la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos;
3. lograr la cooperación en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el estímulo del respeto a los derechos humanos sin distinción alguna, y
4. servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos

El ECOSOC está encargado de formular recomendaciones y orientar las actividades del comercio mundial, fomentar el crecimiento económico de los países en desarrollo, asegurar la observancia de los derechos humanos, mejorar la condición de la mujer, acabar con la discriminación hacia minorías, lograr un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, difundir la ciencia y la tecnología, administrar programas de ayuda. También tiene autoridad sobre las comisiones económicas regionales, una de las cinco comisiones que existen es la CEPAL con sede en Santiago de Chile y su subsele en México.

## FAO

*"Todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho inalienable a no padecer hambre y mala nutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales"*

*Conferencia Mundial de la Alimentación 1974*

En agosto de 1941 se difundió la Carta del Atlántico, en la que Estados Unidos e Inglaterra fijaron su posición sobre los problemas fundamentales de política internacional, relativo a la situación alimentaria mundial se garantizó el acceso de todos los países a las materias primas y a las transacciones comerciales. Se creó el marco para proponer una organización permanente que en efecto ayudara a concretizar las ideas anteriores.

En mayo de 1943 en la Conferencia de Hot Springs, que fue la primera de la ONU, se trataron con especial interés los temas relativos a la problemática agrícola y alimentaria y quedó establecida una Comisión Preparatoria para proponer las bases de un organismo, lo que se concretó en Octubre de 1945 en Quebec con la Conferencia Constitutiva de la FAO. Sus principales objetivos fueron:

- elevar el nivel de nutrición y las condiciones de vida de las poblaciones colocadas bajo su jurisdicción
- mejorar el rendimiento de la producción y la eficacia de la repartición de todos los productos alimentarios y agrícolas
- mejorar las condiciones de las poblaciones rurales



- contribuir de ese modo a la expansión de la economía mundial

Cada gobierno sostiene desde entonces las actividades regulares, los miembros celebran una conferencia cada dos años, en ella se revisan la situación alimentaria y agrícola mundial y se someten a examen los sistemas y actividades. El cometido de la FAO como tribuna neutral está estrechamente relacionado con el asesoramiento a los gobiernos<sup>150</sup>. Cinco comités especializados - productos básicos, pesca, montes, agricultura y seguridad alimentaria mundial - informan al Consejo, órgano rector de la FAO entre periodos de sesiones de la Conferencia, sobre las tendencias vigentes y proponen estrategias prácticas de actuación en sus respectivos ámbitos. Por su parte el Comité de Seguridad Alimentaria tiene entre sus funciones la de evaluar la suficiencia de las existencias alimentarias, básicamente de cereales

El Consejo, a su vez, rinde informe a la Conferencia de la FAO, órgano rector supremo de la Organización. A través de la Conferencia, los Estados Miembros contribuyen al debate y participan en la formulación de políticas relacionadas con los principales problemas de la agricultura y la alimentación. Los Estados Miembros que participan en el Consejo se han comprometido a apoyar iniciativas en favor del desarrollo como el Pacto Mundial de Seguridad Alimentaria y el Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas.

La Organización suele optar por una de estas tres posibilidades: realizar su propio programa, ejecutar un programa con otros organismos y donantes internacionales u ofrecer asesoramiento y asistencia administrativa a proyectos nacionales. Desde su origen la FAO ha sostenido que el desarrollo agrícola y rural sostenible ofrece una base esencial para mejorar la nutrición y la seguridad alimentaria, lo cual cobra especial importancia para la vida de millones de personas que viven en países en desarrollo<sup>151</sup>

Con el programa de la Organización sobre cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) se determinan las oportunidades que se ofrecen a los países para compartir conocimientos especializados y recursos técnicos. El Sistema de Información Geográfica de la Organización facilita datos sobre suelos, cubierta vegetal y aspectos de la utilización de las tierras. Las imágenes obtenidas por satélite son uno de los muchos medios de que se sirve el Sistema Mundial de Información y Alerta (SMIA) para vigilar las condiciones que influyen en la producción de alimentos y alertar a los gobiernos y donantes sobre posibles amenazas.

---

<sup>150</sup> También convoca conferencias internacionales al máximo nivel sobre temas que suscitan especial preocupación

<sup>151</sup> Por ejemplo, en algunas zonas determinadas combinaciones de cultivos pueden mejorar la productividad agrícola, ofrecer una fuente de leña a los aldeanos, aumentar la fertilidad del suelo y reducir los efectos de la erosión. Su objetivo al promover la participación popular es aprovechar los conocimientos especializados de la población local

El SMIA vigila sistemáticamente las perspectivas mundiales de oferta y demanda de productos básicos para asistir a los gobiernos y enfrentar las situaciones de cambio, se identifican las regiones con grave escasez alimentaria y/o empeoramiento de la situación nutricional. Entre las actividades informativas de la FAO se incluyen también los programas de comunicación popular

En 1976 se diseñó y comenzó a ejecutar el Programa de Cooperación Técnica para afrontar situaciones de Emergencia; en 1977 la FAO realizó un examen de la situación agrícola y alimentaria mundial y propuso como solución a la problemática del hambre que se hicieran mayores inversiones agrícolas en los países en desarrollo, también programas de cooperación técnica y que la ayuda del sistema ONU se descentralizara. Particularizó la importancia de inversiones en capacitación, crédito, investigación y disminución de pérdidas postcosecha

El Director General de la FAO afirmaba en 1977: "...en el mundo actual, uno de cada dos hombres es un habitante de zonas rurales del tercer mundo. No es probable que esta proporción cambie en los próximos diez años. Por el contrario, la población rural de las zonas pobres del mundo crecerá en 600 millones, la población crecerá más rápido que en ningún otro período de la historia... Se calcula que entre 1970 y 1985 el crecimiento de la población mundial será de 34%, la población rural será en 1985 de 2,500 millones de personas..."

Para 1980 se concretizaron 56 acuerdos con los que se nombró representantes en los países en desarrollo; el 16 de octubre de 1981 fue la primera vez que se celebró el Día Mundial de la Alimentación; en 1986 fue puesto en marcha el AGROSTAT, que es la fuente estadística más amplia del mundo y desde entonces ofrece también los Perfiles Nutricionales por Países (PNP). La información es presentada de la manera más desagregada posible enfatizando las tendencias y las diferencias a nivel sub-nacional <sup>152</sup>

La concepción de la FAO sobre la seguridad alimentaria mundial fue completada en el XVI período de sesiones "... está dejando de ser una cuestión relacionada con los suministros mundiales de alimentos, la estabilidad general y el volumen de las existencias mundiales, para depender cada vez más de una serie de problemas locales, en especial los relativos al acceso de los diferentes grupos económicos, sobre todo en los países de bajos ingresos con déficit de alimentos, y de los diferentes sectores de la población dentro de los países".

La FAO realiza permanentemente evaluaciones sobre la seguridad alimentaria mundial con dos objetivos fundamentales lograr la asignación de recursos para

---

<sup>152</sup> Los datos a nivel nacional provienen de los bancos de datos de las agencias de Naciones Unidas. Las instituciones y los expertos nacionales proporcionan los otros datos sobre la situación alimentaria y nutricional con datos estadísticos comparables y coherentes según un formato estandarizado: una serie de gráficos, tablas y mapas, acompañados de un texto sencillo, bajo los subtítulos siguientes: Presentación general; Geografía; Población; Nivel de desarrollo: pobreza, educación y salud; Producción agrícola, uso de la tierra y seguridad alimentaria; Economía; La situación alimentaria y nutricional; Tendencias de las necesidades y de los suministros de energía; Tendencias de la disponibilidad alimentaria; Consumo de alimentos; Datos antropométricos; y Deficiencias en micronutrientes

combatir el hambre y la mala nutrición, y alertar a los donantes sobre inminentes crisis alimentarias. Estas evaluaciones se basan en las hojas de balance de alimentos y en el SMIA

Se celebró en 1992 en colaboración con la Organización Mundial de la Salud, la Conferencia Internacional sobre Nutrición para reavivar el interés mundial por la más básica de las necesidades humanas<sup>153</sup>.

Además, se llevó a cabo una reestructuración que significó la entrada en funciones de un Departamento de Cooperación Técnica y otro de Desarrollo Sostenible; una Dirección de Desarrollo Económico y de Agricultura; una Oficina para la Coordinación de Actividades Normativas, Operacionales y Descentralizadas. Se establecieron oficinas regionales en las subregiones África del Norte, África Austral y Oriental, Islas del Pacífico, El Caribe, y Europa Oriental y Central. El Centro de Inversiones de la FAO ayuda a los países en desarrollo a formular proyectos de inversión relacionados con el desarrollo agrícola y rural. Todo ello porque hacia 1995 - 96 la FAO calculaba que en el mundo eran 841 millones de personas las que padecían hambre, 190 millones de niños con mala nutrición, 230 millones de infantes con retraso en el crecimiento y de todos ellos 50 millones con inanición.

La FAO insistió durante la década de los 90 en la necesidad de que las políticas macroeconómicas y las estrategias de desarrollo cuando plantearan la generación de empleos, los aumentos a la producción y a la productividad tomaran como condición previa asegurar alimentación suficiente. Las estrategias que los países miembros aceptaron ejecutar fueron incorporar objetivos de nutrición en las políticas y programas de desarrollo; mejorar la seguridad alimentaria de los hogares; protección a los consumidores, control de enfermedades infecciosas; atención nutricional a grupos vulnerables; seguimiento y evaluación a las situaciones nutricionales

Asimismo en la década de los 90 la FAO también impulsó fuertemente la filosofía y la política de defensa del género, desarrollando programas específicos en las áreas siguientes: agricultura, división del trabajo, medio ambiente, montes; pesca, población, economía rural, educación, extensión, comunicación, nutrición calidad e inocuidad de los alimentos; seguridad alimentaria familiar; necesidades de nutrimentos, educación sobre nutrición

La temática de la reseña anual sobre la situación mundial de la agricultura y la alimentación nos da una panorámica del enfoque que la Organización ha ido teniendo:

## 1976 Energía y agricultura

<sup>153</sup> Por otra parte, los programas prioritarios en 1994 fueron:

1 Programa especial sobre producción de alimentos en apoyo de la seguridad alimentaria en los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA)  
Sistema de prevención de emergencias de plagas y enfermedades transfronterizas de los animales y las plantas (EMPRES)

- 1977: El estado de los recursos naturales y el medio humano para la agricultura y la alimentación
- 1978: Problemas y estrategias en las regiones en desarrollo
- 1979: La silvicultura y el desarrollo rural
- 1980: La pesca marítima en la nueva era de la jurisdicción nacional
- 1981: La pobreza en la zona rural de los países en desarrollo y formas de mitigarla
- 1982: Producción pecuaria: perspectivas mundiales
- 1983: La mujer en el desarrollo agrícola
- 1984: Sistemas de urbanización, agricultura y alimentación
- 1985: Examen de la situación agrícola y alimentaria a mediados del decenio
- 1986: Financiación del desarrollo agrícola
- 1987 - 88: Cambios en las prioridades de la ciencia agrícola y la tecnología en los países en desarrollo
- 1989: Desarrollo sostenible y ordenación de los recursos naturales
- 1990: El ajuste estructural y la agricultura
- 1991: Políticas y cuestiones agrícolas. los años ochenta y perspectiva para los noventa
- 1992: La pesca marítima y el derecho del mar: un decenio de cambio
- 1993: Las políticas de recursos hídricos y las agricultura
- 1994: Dilemas del desarrollo y políticas forestales
- 1995: Comercio agrícola: ¿comienzo de una nueva era?
- 1996: Seguridad alimentaria: algunas dimensiones macroeconómicas

Para el caso de México JLP inauguró en 1977 las oficinas de representación, participaron además el Director General de ese organismo, Edouard Sauoma y el Secretario de la SARH, Francisco Merino Rábago

La FAO en la Sexta Encuesta Alimentaria Mundial, realizada en 1996, incluyó a México como país en desarrollo y dentro de este grupo se le consideró como "de ingresos medios"<sup>154</sup>, se realizaron mediciones sobre el suministro alimentario: energía alimentaria de proteínas y grasas per cápita, composición del suministro alimentario: por grupos de alimentos, proteínas y grasas, proporción de cereales y raíces, insuficiencia alimentaria y desnutrición: insuficiencia relativa en los países en desarrollo, prevalencia de desnutrición en niños menores de cinco años en los países en desarrollo.

La insuficiencia alimentaria se determinó comparando la distribución del suministro de energía alimentaria (SEA) per cápita a partir de hojas de balance alimentario, con las necesidades de energía per cápita (pero suponiendo una distribución equitativa entre todos los individuos de la población), mediante dos tipos de medidas: prevalencia (proporción y número de personas que tienen acceso insuficiente a los alimentos) e intensidad (diferencia entre necesidades y acceso efectivo desde el punto de las personas desnutridas y del país en su totalidad). Cabe destacar que el método de la insuficiencia relativa, por las características de

---

<sup>154</sup> Países con economías de ingresos medianos son aquellos cuyo PIB per cápita era en 1993 de más de 695 dólares (EU) pero menos de 8,626 anuales (FAO, Sexta Encuesta Alimentaria Mundial: XVIII)

los datos, sólo se pudo aplicar a poblaciones en conjunto y no a grupos específicos de población. Además se utilizaron medidas antropométricas del estado nutricional. Entre ambos se intentó medir la privación nutricional

Es importante considerar que: "Idealmente, por lo tanto, la suficiencia alimentaria debería medirse en relación con las distintas necesidades de energía asociadas a las diferentes condiciones de salud e higiene. En la práctica esto es difícil de realizar ya que se requiere un conocimiento detallado de las condiciones en que se desarrollan las enfermedades en cada región y de los efectos que éstas pueden tener en las necesidades de energía y actualmente no se dispone de esos conocimientos. Otra fuente de posible divergencia, de la que se podría derivar una sobreestimación de la prevalencia de la desnutrición, es que la metodología adoptada en esta encuesta da por supuesto que cada individuo tiene una necesidad fija de energía alimentaria. Si su acceso a los alimentos es constantemente inferior a ese nivel fijo, el individuo no podrá mantener su peso corporal o su actividad fija..." (Sexta Encuesta Alimentaria Mundial. 4 - 5)

Por lo tanto en la Sexta Encuesta se hizo explícita la necesidad de considerar un marco de distribución agregada. "Cabe recordar que el punto límite con el que se identifican las personas desnutridas se especifica, en primer lugar para cada grupo de edad y sexo. Si se dispusiera de datos sobre la distribución de la ingesta para cada uno de esos grupos, se podría estimar por separado la prevalencia de la insuficiencia alimentaria en cada uno de ellos y, luego, sumando las distintas cifras obtener una estimación nacional. La información de que se dispone a lo sumo se acerca a un marco de distribución agregada, de la ingesta en promedio de los diferentes grupos de edad y sexo. Por consiguiente es necesario aplicar un promedio ponderado de los puntos límites específicos de los distintos grupos..." (p120)

Comparativamente México fue considerado:

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Cuadro No. 11

**Suministro de energía alimentaria per cápita. América del Norte y Central**

País	Población (millones)	Kcal / día		Tasa de aumento anual 69 - 71 a 90 - 92
		1979- 81	1990 - 92	
Canadá	27	3020	3100	0.1
Costa Rica	3.1	2630	2870	0.8
Cuba	10.7	2940	3000	0.6
El Salvador	5.2	2320	2530	1.5
EU	251.8	3360	3700	0.6
Guatemala	9.5	2230	2280	0.4
Haití	6.6	2070	1740	- 0.6

Honduras	5.3	2090	2310	0.4
Jamaica	2.4	2640	2580	0.1
<b>México</b>	<b>86.3</b>	<b>3180</b>	<b>3190</b>	<b>0.7</b>
Nicaragua	3.8	2320	2290	-0.2
Panamá	2.5	2280	2240	-0.1
Rep. Dominicana	7.3	2270	2270	0.6
Trinidad y Tobago	1.3	2950	2630	0.3

Fuente: FAO. Sexta Encuesta Alimentaria Mundial

Cuadro No. 12

**Proporción de los principales grupos de alimentos en el suministro. América del Norte y Central 1992 (porcentajes)**

Pais	Cereales	Azúcar	Aceite vegetal	Raíces y Tubérculo	Legumbres	Carne	Leche
Canadá	21.8	14	13.8	3.4	4.5	14.8	9.2
Costa Rica	33.4	21.4	11.6	1.9	4.4	6.8	7.6
Cuba	31.9	25.5	9.2	4.8	4.1	6.5	5.8
El Salvador	56.2	14	6.4	0.9	6.6	2.1	4.7
EU	22.1	16.9	15	2.7	2.9	14.9	10.1
Guatemala	60	17.6	5.3	0.4	5.9	2.2	2.8
Haití	40.7	14.5	3	10.9	11.2	2.8	1.6
Honduras	49.5	14.6	10.4	0.4	6	2.5	5.1
Jamaica	34.4	19	9.4	8.4	3.4	6.9	4.5
<b>México</b>	<b>46.1</b>	<b>15</b>	<b>10.3</b>	<b>0.8</b>	<b>5.4</b>	<b>7.7</b>	<b>4.5</b>
Nicaragua	47.5	18	8.9	1.5	8.9	3.4	3.9
Panamá	38.8	12.8	10.6	2.3	3.5	8.9	6.4
Rep. Dominicana	31	15	14.8	3.5	4.9	6.1	4.7
Trinidad y Tobago	39.3	18.3	11.2	2.3	5.5	5.6	5.4

Fuente: FAO. Sexta Encuesta Alimentaria Mundial

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Cuadro No. 13  
**Insuficiencia relativa del suministro alimentario en los países en desarrollo  
 América Central (porcentajes)**

	Insuficiencia relativa	
	1979 - 81	1990 - 92
Costa Rica	3.9	2.2
Cuba	1.9	1.7
El Salvador	6.1	4.1
Guatemala	6.9	6.3
Haití	17.1	32.4
Honduras	7.8	4.6
Jamaica	4.3	5.6
<b>México</b>	<b>1.3</b>	<b>1.4</b>
Nicaragua	5.8	5.9
Panamá	3.0	4.1
República Dominicana	8.3	8.6
Trinidad y Tobago	0.7	2.1

Fuente: FAO. Sexta Encuesta Alimentaria Mundial

Cuadro No. 14  
**Prevalencia de la desnutrición en niños menores de cinco años en los países  
 en desarrollo  
 América Central (porcentajes)**

Pais	Peso inferior al normal	Retraso del crecimiento	Emaciación	Tamaño de la muestra	Año de la encuesta
Costa Rica	2.3	---	---	176,935	1992
Cuba	---	---	0.9	---	1987
El Salvador	11.2	22.8	1.3	3483	1993
Guatemala	33.5	57.9	1.4	2229	1987
Haití	33.9	40.6	4.2	967	1990
Honduras	19.3	39.4	1.5	6166	1992
Jamaica	7.2	8.7	3.4	860	1989
<b>México</b>	<b>19</b>	<b>35.1</b>	<b>5.5</b>	<b>12391</b>	<b>1989</b>
Nicaragua	11.9	23.7	1.9	3301	1993
Panamá	6.1	9.9	2.7	853	1992
República Dominicana	10.4	19.4	1.1	2884	1991
Trinidad y Tobago	6.9	5.0	3.8	842	1987

Fuente: FAO. Sexta Encuesta Alimentaria Mundial

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

## Programa Mundial de Alimentos (PMA)<sup>155</sup>

Como antecedente recordemos que en 1954 se creó el Comité de Colocación de Excedentes con la finalidad de garantizar que la ayuda alimentaria se añadiera a las necesidades habituales de los países receptores de los beneficios del sistema ONU. Ese mismo año Estados Unidos inició su programa "Alimentos por la paz" que significó la donación regular de alimentos a los países en desarrollo, al mismo tiempo que éste país reducía sus excedentes nacionales<sup>156</sup>. Se criticó desde supuestos democratizantes y progresistas la fuerte connotación ideológica en el contexto de la guerra fría (Cf en anexos apartado sobre industria de alimentos y empresas transnacionales).

El PMA es la organización multilateral de asistencia alimentaria, fue establecido en 1963 con la misión de luchar contra el hambre y la pobreza en los países en desarrollo, promoviendo el desarrollo económico y social. Al principio comenzó a funcionar con un programa trienal experimental que operó con excedentes alimentarios de EU. Desde entonces el Programa recibe donaciones alimentarias y en efectivo.

Desde luego el PMA ha trabajado coordinadamente con otros organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), UNESCO, Organización Mundial de la Salud (OMS), UNICEF, FAO, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y también con organizaciones civiles.

Al igual que los demás organismos del Sistema ONU, el PMA opera con los gobiernos nacionales, pone a disposición de éstos los alimentos que fueron donados para que sean utilizados en proyectos de desarrollo, previamente aprobados por el órgano rector del Programa y los propios gobiernos nacionales. Está regido por el Comité de Políticas y Programas de Asistencia Alimentaria (CPA), para la década de los 90 tenía 42 miembros, anteriormente fueron 30, la mitad de los cuales son nombrados por el Consejo Económico y Social (ECOSOC).

Los recursos que administra el PMA proceden de promesas de contribución suscritas por diferentes gobiernos, con ellos el Programa también estableció la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE) para promover la disponibilidad alimentaria en casos de emergencia, en estos casos los países donantes absorberían los gastos del flete. Ha buscado satisfacer en el corto plazo

---

<sup>155</sup> Es un tanto increíble pero es necesario explicar que resultó muy difícil recabar información más detallada sobre la actividad de este importante organismo en México durante el período que nos ocupa. La oficina establecida en la Ciudad fue retirada fundamentalmente por el giro de actividades del Programa y no se pudo consultar material directo de ellos. La comunicación con la sede central fue intento no respondido por dicha oficina y en la SRE informan que debido a una Convención patrocinada por UNESCO y aceptada por México, la documentación oficial sólo puede ser consultada cuando ha cumplido 30 años.

<sup>156</sup> Ese fue el contexto para aplicación de la Ley Pública 480 "Alimentos para la paz", que en realidad fue un dumping en el mercado internacional (Pombo 1982:222)



los requerimientos de cereales en las zonas con déficit para solucionar situaciones de emergencia generadas por sequías, especulación, inflación, rezagos productivos e infraestructura inadecuada

Por otra parte, el Programa recibe contribuciones mediante la firma de convenios sobre ayuda alimentaria

La ayuda alimentaria es definida por el sistema ONU como un recurso esencial para salvar y mantener vidas en situaciones de emergencia, que es el más elemental de los derechos humanos, además:

- ha dejado de ser un recurso bilateral utilizado por los gobiernos para apoyar objetivos políticos
- ya no es un medio para colocar los excedentes agrícolas de los países industrializados
- se otorga de forma selectiva para apoyar acciones de socorro y de desarrollo y ha aumentado en un 30% entre 1970 y 1990

Además, la ayuda alimentaria no es para el sistema ONU un fin en sí mismo, se ha pretendido que sea el primer paso en la concreción de la seguridad alimentaria sostenible a largo plazo. Por ello debe complementarse con acciones específicas en la nutrición, la salud, la educación, la capacitación, la generación de ingresos y la formación de capital en general. El objetivo final, el mismo de la política alimentaria: romper el hambre intergeneracional. Como la ayuda alimentaria es un recurso escaso los suministros se entregan bajo los siguientes criterios:

- las asignaciones a las regiones más necesitadas dentro de los países pobres
- evitar los programas no sustentables a nivel nacional
- procurando que los suministros se entreguen a las mujeres, por ser más responsables del bienestar familiar
- alcanzar mayor estabilidad de los suministros
- mayor interacción de apoyo entre los recursos alimentarios y los no alimentarios

En consecuencia, los proyectos de desarrollo del PMA se han agrupado en dos categorías: estímulos al desarrollo, estos implican objetivos específicos agrícolas, forestales, capacitación, educación o infraestructura con los que se procura fortalecer la economía sin alterar las balanzas de pagos, y hacer frente a las emergencias para salir adelante de desastres sociales o naturales

Una gran proporción de los proyectos, en la primera categoría, funcionan con los alimentos como pago por trabajo, los gobiernos beneficiarios deben aportar el 50% del salario en efectivo y el PMA proporciona la ayuda alimentaria dependiendo de los días trabajados o la cantidad de trabajo. Otros proyectos enfatizan la protección de tierras, el reclamo de las mismas, la producción de alimentos, la promoción al comercio, y la salud.

Durante los años 80 los países de bajos ingresos con déficit de alimentos (PBIDA) recibieron el 90% de la ayuda alimentaria total. En los 90 la proporción bajó entre 65 y 88%

En 1993 se benefició a 47 millones de pobres con 3.2 millones de toneladas de alimentos, de los cuales 29 millones por efectos de desastres (1,400 millones de dólares), es decir que no entraron en el rubro de programas de estímulo al desarrollo. Entre los beneficiarios el 60% obtuvo raciones alimentarias<sup>157</sup>, los principales destinatarios fueron Africa Subsahariana y Yugoslavia. Cabe recordar que en ese año mil millones de personas disponían de menos de un dólar al día; una de cada cinco personas padecía desnutrición crónica. La transferencia de ingresos por la ayuda alimentaria, en los países con el ingreso per cápita más bajo del mundo, fue de 15 dólares al año, con un complemento de 14% para los ingresos medios

En 1994 la ayuda alimentaria que suministró el Programa fue para 57 millones de personas, el 60% de la ayuda se radicó en Africa pero se abarcó 83 países en desarrollo con 225 proyectos de desarrollo y una asignación de 2,600 millones de dólares. El trabajo con los refugiados se ha venido elaborando conjuntamente con la ACNUR. Además el PMA ocupó la presidencia del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas.

El CPA determinó que al menos el 50% de los recursos totales se destinaran a los países menos adelantados y de ello el 90% a los países PBIDA. Un ejemplo final, en 1995 el PMA atendió a 50 millones de personas de los cuales 25 millones fueron víctimas de situaciones de urgencia, entregando 2.8 millones de toneladas de alimentos, por 1,200 millones de dólares. Además en Beijing se comprometió a colaborar para reducir las desigualdades de acceso de la mujer a los alimentos y a atender específicamente las peculiaridades nutricionales de las mujeres y los niños.

El nuevo modelo para la asignación de recursos se fundamentó en tres criterios: grado de pobreza (ingreso per cápita), situación nutricional (tasa de mortalidad de menores de cinco años) e inseguridad alimentaria (índice global de seguridad alimentaria familiar de la FAO). La documentación oficial del Programa reconoció que desde finales de la década de los 80 la cartera de proyectos de desarrollo fue disminuyendo, aumentando las de socorro

Para las dos categorías de proyectos el Programa siempre ha pretendido impulsar y fortalecer el desarrollo comunitario, la enseñanza y capacitación. Además en la década de los 90 el diseño de los proyectos se ha venido fundamentando en el trazado de mapas de vulnerabilidad, capacitación para situaciones de emergencia,

---

<sup>157</sup> Por ración alimentaria en 1993 se otorgaba un promedio de 54 kg de alimentos (cereales, legumbres, aceite comestible) con un valor energético de 30% de los requerimientos promedio, por períodos inferiores a un año. En el caso de los refugiados recibieron en promedio 132 kg anualmente y las personas desplazadas 75 kg. En 1994 fueron 86 kg por persona y 72 para los desplazados, mientras que a las víctimas de desastres un promedio de 69 kg

creación de un equipo de respuesta rápida y mayor empleo de operaciones de socorro regionales organizadas.

En el caso de México, el PMA ejecutó proyectos de desarrollo. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se trabajó en Desarrollo Rural Integrado en las siguientes zonas: Tarahumara, Candelillera, Ixtlera, Huicot, Costa de Michoacán, Mesa Tarasca, Mesa Otomí, Sierra Norte de Puebla, Montaña de Guerrero, Mixteca, Miahuatlán, Pochutla, Huasteca, Arida Centro, Chontal.

Los objetivos específicos de ese proyecto fueron aumentar la producción de cereales básicos, realizar obras de infraestructura, mejorar la alimentación de preescolares dotando leche, brindar educación nutricional, promover la organización comunitaria, difundir técnicas de labranza, brindar asistencia técnica de mercadeo y sobre créditos. En general, se persiguió aumentar el suministro local de alimentos, elevar el ingreso de la población beneficiaria y mejorar sus condiciones de empleo.

Como ejemplo de los recursos que ésta organización aplicó en nuestro país podemos mencionar que entre 1963 y 1988 México estuvo en el rango de 100 a 200 millones de dólares anuales, compartiendo con naciones como Belice, R. Dominicana, Sri Lanka, India y Paquistán; cuando algunos otros países llegaron a obtener hasta 500 millones anuales, según documentos del PMA.

Durante la administración de CSG el PMA aportó los alimentos que se ofrecieron en el Programa del Instituto Nacional Indigenista de Albergues Indígenas, en el cual los niños beneficiarios recibían educación, atención primaria a la salud y tres alimentos al día de lunes a viernes, tenemos otro ejemplo (regional) en el cual se funcionó con la lógica de alimentos por trabajo en el estado de Yucatán, en el cual la contraparte nacional fue la Confederación Nacional Campesina (CNC). Posteriormente, en la gestión de EZPL el Programa aportó su ayuda básicamente a refugiados guatemaltecos en el sureste mexicano y retiró su representación de la Ciudad de México.

### **Consejo Mundial de la Alimentación (CMA)**

Para cumplir con los objetivos relevantes emanados de la Conferencia Mundial de la Alimentación (1974) la autoridad máxima de la ONU, en su resolución XXII, creó el Consejo Mundial de la Alimentación, otorgándole carácter de órgano del sistema con nivel ministerial o plenipotenciario. Los países participantes en dicha Conferencia habían suscrito que "...en el término del decenio, no haya ningún niño que tenga que acostarse sin haber satisfecho su hambre, que ninguna familia tema por el pan del día siguiente y que el futuro ni la capacidad de ningún ser humano resulten menoscabados por la mala nutrición"

El Consejo rendía sus informes al ECOSOC e inició con 36 miembros: nueve africanos, ocho asiáticos, siete latinoamericanos, cuatro socialistas europeos,

ocho europeos occidentales; un Director Ejecutivo (el egipcio Sayed A Marey), tres vicepresidentes y un relator.

El primer período de sesiones se llevó a cabo en junio de 1975, ahí se estudió con especial interés el cumplimiento de las resoluciones de la Conferencia eliminar el hambre en los años 80; la transferencia de recursos, la disponibilidad de alimentos, y la creación del Fondo de Desarrollo Agrícola. Además una Comisión Ad Hoc presentó un proyecto de reglamento interno

El CMA fue autodefinido: "...el organismo político mundial más alto que se ocupa exclusivamente de la alimentación. Sus principales funciones han de consistir en a) vigilar la situación alimentaria mundial en todos sus aspectos, incluido lo que hacían los órganos internacionales y los gobiernos para preparar soluciones a corto y largo plazo para los problemas alimentarios; b) examinar el panorama alimentario global y determinar, en su función coordinadora, el valor de la estrategia alimentaria mundial en conjunto, c) indicar defectos, lagunas y sectores problemáticos, d) ejercer su influencia mediante la persuasión moral para lograr todas las mejoras necesarias" (Comercio Exterior 1976 Vol 26: 563)

El Consejo convino, en su primer año de funcionamiento que el camino más importante para resolver el problema alimentario mundial, como objetivo de seguridad alimentaria era el aumento en la producción en los países en desarrollo (Plan Internacional de Suministro de Fertilizantes) en segundo término eliminar desequilibrios en las importaciones de alimentos.

Con la 98ª Sesión Plenaria de la Asamblea General se instó a todos los gobiernos y particularmente a las siguientes organizaciones FAO, UNCTAD, UNICEF, PNUD, PMA, Grupo Consultor sobre Producción Alimentaria e Inversiones en Países en Desarrollo, OIT, OMS, BM, FIDA, GATT a que dieran pleno apoyo al CMA para que cumpliera con los compromisos emanados de la Conferencia Mundial de Alimentación

"En su Declaración de México el CMA trató de enfrentar los problemas del hambre y de la insuficiencia de las medidas tomadas para vencerlos del modo más eficaz posible...se ocupó en primer lugar del problema del aumento de la producción en países en desarrollo..."Las consultas comprendieron reuniones de países en tres grupos regionales (Africa, Asia y América Latina), contribuirían a las reuniones CEPAL, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, la Secretaría del Fondo Especial de la OPEP, FAO, UNCTAD, BM. También se pidió opinión expresa a ciertos gobiernos de los más desarrollados y a representantes del bloque socialista

Las cuestiones de seguridad alimentaria fueron apreciadas pesimistamente en esta fase del CMA, ello en virtud de que la ayuda alimentaria y el comercio de alimentos eran temas que se trataban con mucha demora en otros foros internacionales. De hecho el Consejo anunciaba problemas para cubrir las necesidades de cereales (para la ayuda alimentaria) y buscaba la manera de

lograr más participación de los donantes. En la Conferencia de Ginebra el CMA funcionó comunicándose con los gobiernos de varios países para exhortarles a llegar a un arreglo que significara la creación de un eficaz sistema de reservas. Los criterios y acciones del Consejo fueron avalados por la Asamblea General que recomendó la ejecución de los contenidos en la Declaración México<sup>158</sup>

Las medidas directas que recomendó el Consejo durante la década de los 80 fueron: inversiones crediticias, capacitación y ayuda tecnológica para pequeños productores, reorientación de la ayuda alimentaria y dirigir subsidios alimentarios al consumidor

El CMA consideró que entre 1982 y 1997 se tendrían que invertir cuatro mil millones de dólares anualmente para todas las personas pudieran satisfacer sus necesidades alimentarias a finales del siglo XX. Asimismo añadió el Consejo que el costo agregado de intervenciones como inmunización universal, promoción de medios y conocimientos necesarios para la aplicación de la terapia de rehidratación oral, gráfica de control de crecimiento, promoción a la lactancia materna y de servicios comunitarios para educación y cuidados primarios sería de seis mil millones de dólares también anuales. Ambos representarían el 1% de los gastos militares que se hacían por año.

En 1995 se reestructuraron algunos organismos del Sistema ONU referidos a la alimentación, fue el caso del PMA y del propio CMA el cual quedó disuelto a finales de 1996, pasando algunas de sus funciones a la FAO y al PMA todo ello por decisión de la Asamblea General y lo cual fue aceptado por el ECOSOC. Se habían revisado los programas y las acciones que se llevaban a cabo, de todo lo analizado se consideró continuar con 22 proyectos (como ejemplo en Bangladesh, Bolivia, India, Pakistán) y quedaron alrededor de 21 para ser analizados posteriormente. En ese período las cifras globales que se manejaban eran de 726,500 toneladas de alimentos con un valor de 366 millones de dólares para ayuda alimentaria.

"Si bien el Consejo Mundial de la Alimentación resultó ser una institución insostenible, se hicieron progresos en la aceptación y aplicación del concepto de planificación anticipada de la ayuda alimentaria y la reserva de existencias para atender situaciones de emergencia, si bien con resultados dispares" (FAO WFS 96/ TECH/7)

---

<sup>158</sup> JLP inauguró la Reunión Ministerial sobre Estrategias Alimentarias Patrocinada por el gobierno de México, CMA y el BID, estuvieron presentes: los Secretarios de Comercio, Jorge de la Vega; de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid; de la Reforma Agraria, Javier García; de Salubridad y Asistencia, Mario Calles; de Agricultura y Recursos Hídricos, Francisco Merino y Arturo Tanco, Presidente del CMA

## **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo es el conducto para la cooperación técnica internacional, fue establecido en 1965 a raíz de la fusión del Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas (que funcionaba desde 1949) con el Fondo Especial de las Naciones Unidas (originado en 1959).

Los servicios que PNUD proporciona son:

- estudio y evaluación de recursos para el desarrollo, con temática en: tierras agrícolas y bosques; ríos y aguas subterráneas; yacimientos minerales; reservas de combustibles; posibilidades industriales, comerciales, turísticas y de exportación
- estímulo de las inversiones de capital necesarias para materializar las posibilidades detectadas a partir de los estudios del rubro anterior
- capacitación en una amplia gama de especialidades vocacionales y profesionales
- prestación de asistencia a los países a fin de que elijan y apliquen tecnologías adecuadas desde un punto de vista ambiental y que fortalezcan su capacidad tecnológica
- asistencia en la planificación económica y social, en planos regional y nacional

PNUD está organizado en un Consejo de Administración, de 48 miembros (naciones), encabezado por un Administrador; están representadas todas las regiones geográficas y rinde los informes a la ONU mediante comunicación al Consejo Económico y Social. Es el Consejo quien examina y aprueba el volumen de la asistencia otorgada a cada país para los ciclos quinquenales, también en su seno se aprueban los programas nacionales. Las decisiones generalmente se toman por consenso.

Son cuatro las direcciones regionales: África; América Latina; Europa y el Mediterráneo; Oriente Medio. Los representantes residentes dirigen las oficinas situadas en los países, son coordinadores de la asistencia para el desarrollo.

Desde nuestro punto de vista una de los más importantes aportes del PNUD es el índice de desarrollo humano (IDH). Consideramos que tiene una gran utilidad práctica de aplicación para los diseños de política gubernamental y muy particularmente para nuestro ámbito de interés: la política alimentaria. El IDH es un promedio (no ponderado) nacional, igual que el ingreso real per cápita, el índice ordena a los países relacionándolos entre sí en un período determinado, los valores máximo y mínimo que definen la distancia por recorrer respecto de cada variable son los específicos de ese año, evidentemente a lo largo del tiempo se modifican los valores logrados. La primera vez que se publicó fue en 1990. El índice aglutina a los países por alto desarrollo, medio y bajo.

El concepto de desarrollo humano es más amplio que la medida del desarrollo humano, el PNUD reconoce que "jamás (se) podrá captar cabalmente el desarrollo humano" (Informe 1993) El desarrollo humano va más allá de las opciones esenciales que capta el IDH, este comprende:

- longevidad - ésta se mide según la esperanza de vida al nacer como indicador único no ajustado
- conocimientos - conforme a dos variables de stocks relacionados con educación: alfabetismo de adultos (con peso de dos tercios) y el promedio de años escolarización
- ingresos - se fundamenta en la premisa de rendimientos decrecientes del ingreso destinado al desarrollo, PIB real per cápita expresado en términos de paridad de poder adquisitivo en dólares

Estos tres componentes se combinan para llegar a un índice promedio de privación y es absolutamente necesario que el índice sea sensible a la distribución del ingreso<sup>159</sup>

Se puede afirmar que el salario masculino es más elevado que el femenino y que existe disparidad entre los coeficientes de participación; por ello para la obtención del IDH se realizan ajustes en términos del PIB real per cápita, también se toma en consideración la mayor esperanza de vida femenina y la desigualdad de acceso a la educación. Técnicamente lo que se hace es multiplicar el IDH global del país por la relación entre el IDH femenino y el masculino.

Por otra parte, dentro de cada país existen diferencias importantes entre regiones y grupos étnicos y generalmente no se dispone de suficiente información sobre esos desagregados, sólo en algunos casos ha sido posible incorporarlas con los datos obtenidos a partir de metodologías similares a las del nivel nacional.

El índice ha sido contrastado con el método de las necesidades básicas de la OIT. Las necesidades básicas son salud, educación, alimentación suministro de agua, saneamiento y vivienda. PNUD consideró que el desarrollo humano es más que las necesidades básicas; opinó desde 1990 que "el método de las necesidades básicas se centra en el suministro de bienes y servicios en lugar de hacerlo en el aspecto de las oportunidades del ser humano"

El IDH ha sido criticado por no incluir la libertad humana, el desarrollo humano sin libertad es incompleto, pero se ha tomado la decisión de no incluirla por falta de datos sobre situación política y por la volatilidad política la libertad política puede desaparecer abruptamente.

---

<sup>159</sup> Respecto de cada una de los tres componentes el índice calcula la distancia relativa con un valor que varía entre 0 y 1; como el desarrollo humano es un proceso que consiste en la ampliación de opciones no hay límite

Para mejorar la calidad de los datos que aporta el IDH se ha sugerido mantener el mínimo y el máximo fijados normativamente, utilizar el logaritmo de ingreso a lo largo de todo el recorrido; construir índices complementarios respecto a grupos específicos de países. En cuanto a México la evolución del IDH nos señaló en 1970 un resultado de 0,675 y 1990 de 0,805

En 1996 México ocupó el 48° en una lista de 174 países, con datos de 1994 que fue un año de severa problemática económica, la que con sus consecuencias políticas y sociales duraba por lo menos 14 - 15 años. Como promedio la estadística nacional señalaba un ingreso anual de 5,700 dólares; una tasa de alfabetización de 89% y una esperanza de vida de 71 años. Recordemos que México había ingresado al "Club de los ricos", la OCDE. El país número uno en IDH fue Canadá.

Como ejemplo de los proyectos que ha aplicado PNUD en México reproducimos algunos del Quinto Ciclo:

Cuadro No 15

**Programación México - PNUD, Quinto Ciclo (1993)**

Título del Proyecto	Recursos Financieros, total proyecto 1992 - 1996 <sup>161</sup>	Agencias interesadas
Modernización del sistema de informática de la cancillería	3'122,000	-
Apoyo a empresas vía modernización tecnológica	15,000	ONUFI
Informe final de los resultados obtenidos del proyecto piloto de residuos sólidos	92,896	-
Estudio acuífero de la Cd de México	158,000	FAO
Aplicación de biorremediación para la contaminación ambiental en el Distrito de Altamira, Tams. (PEMEX)	28,000	ONUFI - OMS
Mejoramiento de la calidad de vida en la zona henequera de Yucatán mediante sistemas de producción agrosilvícolas	100,000	UNICEF - PMA - FNUAP

<sup>161</sup> Documento base es oficial del PNUD, pero aclara tipo de moneda ni el monto (si son miles o millones)





Programa de cooperación técnica internacional en materia de pobreza	990,000	OIT - UNICEF – FNUAP- Consultor Externo
Desarrollo de un sistema local de salud, alimentación y protección del medio ambiente en una región de extrema pobreza	295,631	PMA - OMS – FNUAP
Desarrollo de un centro de investigación, enseñanza y desarrollo para el ambiente y la salud	300,000	OMS – FNUAP

*Fuente: PNUD, Proyectos del Quinto Ciclo, Noviembre 1993*

Con cierta independencia del específico contexto mexicano este organismo internacional orientó sus acciones, como el resto del sistema ONU, a la lucha contra la pobreza enfatizando los aspectos de género y tomando en cuenta especialmente a los indígenas.

En México los últimos años de la década de los 90 fueron el escenario de acciones, por parte de PNUD, para apoyar el crecimiento de la pequeña y mediana industria, se procuró promover la integración local (sin perder un contexto nacional) fortaleciendo cadenas productivas. De especial importancia fue también el trabajo conjunto PNUD, Gobierno Mexicano, la academia y el sector privado para eliminar el uso de sustancias que dañan la capa de ozono. En el país el PNUD ha venido desarrollando proyectos para que sus oficiales incrementen su capacidad de dirección y además con gran vinculación con la sociedad civil para el monitoreo de las actividades.

### **Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)**

*“Según reconoce un estudio reciente, la apatía y la reducida actividad física del niño desnutrido disminuye su interacción con el medio exterior y le priva así de una serie de experiencias estimulantes y de oportunidades congocitivas que seguramente no volverán a presentarse jamás”*  
(Estado Mundial de la Infancia 1991.55)

En 1946 el Presidente de EU, H. Truman, instruyó para que se realizara una investigación sobre las condiciones y necesidades de los niños en los países europeos destrozados por la guerra; de ahí surgió la recomendación para que dentro del sistema de la ONU hubiera una rama especial dedicada a los niños europeos. Ese mismo año quedó constituida UNICEF con un consejo ejecutivo, secretario general y un director ejecutivo. En sus primeros años el organismo se

dedicó a llevar alimentos, asistencia médica y ropa en Europa, China, Palestina y poco a poco atendiendo a niños de países subdesarrollados.

En 1950 la Asamblea General prolongó por tres años más la vida de UNICEF y se empezó a trabajar con programas de largo plazo, finalmente se votó por la permanencia indefinida de UNICEF; planteando que era posible *poner fin al hambre y a la mala nutrición*, así como a las enfermedades prevenibles y a los efectos del analfabetismo

La ayuda de UNICEF se ha fundamentado en determinadas reglas:

- que los países beneficiarios la utilicen en forma equitativa y eficiente, que no haya discriminación por raza, sexo, edad, religión o nacionalidad
- que los países beneficiarios continúen aplicando los programas cuando UNICEF se retire

En el anterior orden de ideas el **Fondo ha dirigido proyectos en sanidad, educación y nutrición: desarrollo y distribución de nuevos alimentos, huertos familiares y escolares, fomento piscícola, cría de aves de corral, producción de leche, educación nutricional**

A nivel mundial, a finales de los 70 y principios de los 80, un tercio de las familias con niños desnutridos eran tan pobres que no podían luchar contra su propia pobreza, además en los Países la tercera parte de la fuerza de trabajo estaba desempleada o subempleada UNICEF asumía la necesidad de colaborar para resolver los problemas de cómo producir más alimentos y cómo crear más puestos de trabajo; el Fondo los planteó como mutuamente reforzantes, para América Latina las pequeñas explotaciones agrícolas eran más productivas que los grandes latifundios, para el mundo en desarrollo consideraron mejor opción la vía intensiva en el trabajo para la obtención de más eficacia. Con ello la fuerza de trabajo mejor alimentada impulsaría la espiral de sucesivos incrementos en empleo y producción

Según el Fondo la desigualdad en la distribución del ingreso era más grave en los países latinoamericanos que en el resto del mundo, lo que se combinaba con un perfil demográfico en el que predominaba la infancia

UNICEF consideró explícitamente que la producción de alimentos no era el problema esencial para resolver la pobreza y la desnutrición, ya en 1981 señalaba "El problema radica más bien en qué productos son cultivados por quién, en tierras de quién y para quién son los beneficios obtenidos. Por ello la solución depende de un cambio político y económico que permita a la población pobre tanto participar en el aumento de la producción<sup>161</sup> como beneficiarse de sus resultados ." (UNICEF 1981 - 1982 42)

---

<sup>161</sup> Al principio de los 80, sólo el 1% de la investigación mundial era relativa a la agricultura y a la alimentación

Esa solución para el Fondo pasaba por la reforma agraria y el crecimiento económico (a largo plazo para la pobreza) pero en el corto plazo el hambre y la enfermedad impedían a las familias más pobres romper su situación. El Fondo insistió en que había que eliminar la desnutrición como un requisito previo para promover el desarrollo económico, al eliminarla se luchaba contra las enfermedades, la debilidad energética, la baja productividad, los bajos ingresos, exclusión en inversión.

La mala nutrición tenía un elevado costo humano al frenar el ritmo de desarrollo social y económico de los países; al amenazar el potencial humano representado por la infancia, generalizadamente era (y es) consecuencia de fallidas políticas sociales y económicas. En los países que luchan por afirmar su identidad cultural y lograr su independencia económica, el hambre y la mala nutrición generaban efectos particularmente devastadores. Cuando el menor estaba severamente desnutrido la posibilidad de que muriera por no defenderse de una enfermedad se incrementaba 11 veces.

Además UNICEF comprobó que "Los niños con bajo peso al nacer, cuya talla pequeña es el resultado de un desarrollo inapropiado en las matrices que padecen a su vez de mala salud y deficiente nutrición, son más susceptibles que otros lactantes a los retardos del crecimiento físico, las enfermedades y la muerte. La anemia causada por carencia de hierro mina las energías y reduce la resistencia a las enfermedades".

El Fondo señaló en el Informe 1982 - 1983 "En algún punto, de alguna forma, este círculo debe romperse. La experiencia histórica demuestra que la respuesta a 'en qué punto' es el embarazo, la lactancia y el destete; y que la respuesta a 'de qué forma' está en la consecución de subsidios alimentarios a aquellas familias que carecen de la posibilidad de ganar un salario suficiente que les permita sostenerse. Proporcionar más y mejor alimentación a la mujer embarazada desnutrida es casi seguro el punto de intervención de mayor efectividad - coste para romper el círculo descrito" (p 45)

El subsidio fue defendido: "...no parece probable que pueda superarse efectivamente la desnutrición generalizada entre las familias más pobres del mundo sin recurrir a una u otra forma de subsidios al consumo alimentario destinados a la población más necesitada, como una acción complementaria. (Ibid: 48) Para el Fondo la aplicación efectiva de los subsidios dependería en gran medida de la participación social, no se planteaba sólo como una práctica gubernamental, además sugería la "especialización" - después se nombraría focalización - por zonas geográficas más necesitadas, estacionalidad de la problemática alimentaria

Desde luego el Fondo planteó complementariamente al apoyo alimentario directo, la práctica regular del control de peso mensual de los bebés con seguimiento de gráficas de peso para aconsejar a la madre sobre el destete y paralelamente llevar

como política pública el control de la vigilancia del crecimiento como un indispensable insumo informativo, que serviría tanto a la planeación como a la alerta oportuna.

En 1989 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención sobre los Derechos del Niño, fue ratificada en 1991 por setenta países, uno de sus rasgos sobresalientes fue la eliminación de la discriminación entre niños y niñas, ambos con los mismos derechos de supervivencia, protección y desarrollo.

Para la década de los 90 los criterios principales se plasmaron a partir de la Cumbre Mundial sobre la Niñez, se refrendó el enfoque prioritario hacia la niña, la década de los 90 estaría consagrada explícitamente al estatus de la niña y sus necesidades; particularmente en lo relativo a nutrición, salud y educación con miras a eliminar la discriminación de género. Ya se había determinado con diversos estudios de diferentes organismos del sistema ONU que las mujeres eran (y siguen siendo) las más pobres entre los pobres. El grado de privación entre las mujeres y las niñas, en los países en desarrollo, se apreció a partir de comparaciones como las siguientes:

- las niñas obtenían menos alimentos, educación y servicios de salud en relación con los niños
- la tasa de alfabetismo femenino era dos tercios en relación con la masculina
- la muerte de madres embarazadas es 50 veces mayor que la registrada en los países desarrollados
- el trabajo realizado por mujeres y niñas no aparecía en las cuentas nacionales, era invisible; las mujeres trabajan 25% más que los hombres por cargas en el hogar y la preparación de alimentos
- las mujeres tenían menos preparación profesional y capacitación
- las mujeres y niñas afrontaban más obstáculos culturales, sociales y legales
- la toma de decisiones en todos los ámbitos era más restringida para las mujeres

En cuanto a la nutrición igualitaria para la niña, se comprobó que la discriminación de género constituye una de las principales causas de desnutrición. "La pobreza, es la principal causa de una mala nutrición entre las niñas. Pero las costumbres y la cultura también influyen. Generalmente, la distribución de los alimentos en la familia está a cargo de la madre o las mujeres mayores. Muchas de ellas consideran como secundarias sus propias necesidades nutricionales prefiriendo aquéllas de los miembros masculinos de la familia, transmitiendo de paso la misma actitud abnegada a sus hijas" (UNICEF 1992: 20)

UNICEF planteaba como producto de su experiencia y de sus análisis que los requisitos para la nutrición adecuada son: la seguridad alimentaria de la familia<sup>162</sup> (acceso a los alimentos) y el acceso a los servicios básicos de salud. Ante la vulnerabilidad diseñó una agenda de recomendaciones para políticas públicas:

---

<sup>162</sup> Definida para UNICEF como "el acceso a alimentos en cantidad suficiente y de calidad apropiada que satisfagan los requerimientos nutricionales de todos los integrantes del hogar durante el año"

1. en el sector salud la planeación, programación y distribución del presupuesto debe incluir actividades específicas para garantizar la atención a las niñas
2. todos los informes y monitoreos deben producir datos específicos por género
3. deben abolirse las costumbres y ritos nocivos para la salud física, mental y emocional de las niñas
4. los programas de educación para la salud deben expandirse y cubrir las necesidades de concientización de la niña sobre sus necesidades
5. realizar programas especiales para la prevención de la maternidad temprana

Los objetivos nutricionales pueden y deben formar parte de las estrategias de desarrollo, la propuesta para política pública en el ámbito nutricional incluyó

1. elaborar y dar prioridad a programas para padres que los concienticen sobre la importancia de suministrar alimentación adecuada a las niñas
2. realizar recolección de datos nutricionales con rubros específicos para las niñas
3. programas de capacitación para encargados del cuidado de niños, sobre la situación de las niñas
4. diseñar y ejecutar programas de apoyo para el mejoramiento del estado nutricional de las niñas, como medidas de ahorro de energía en el trabajo
5. lucha específica contra la carencia de micronutrientes
6. protección y promoción del amamantamiento
7. promoción de la participación comunitaria y empoderamiento de la comunidad
8. vigilancia de la nutrición
9. educación nutricional, específicamente la promoción del crecimiento

UNICEF propuso una estrategia para concretizar sus propuestas de política pública, el enfoque AAA: "El propósito general de la estrategia del UNICEF orientada a lograr metas racionales de nutrición es lograr que las familias, las comunidades y los gobiernos cuenten con la posibilidad de mejorar la nutrición de las mujeres y los niños sobre la base de una información apropiada y de un análisis racional"

- A. apreciación de la situación de los niños y las mujeres
- A. análisis de las causas de los problemas
- A. acción sobre la base del análisis y de los recursos disponibles

UNICEF propugna por la combinación de enfoques "desde arriba hacia abajo" con el de "desde abajo hacia arriba" pues se complementan y producen sinergia. A nivel local la participación de la comunidad permite que ésta adquiera poder, a nivel nacional todos los ministerios relacionados con el bienestar social deberían colaborar entre sí y a nivel internacional cooperación multilateral y bilateral

Habiendo revisado los principales criterios programáticos y metodológicos de UNICEF, ahora consideremos brevemente algunas cifras que utilizó la

organización. En los años 1981 - 1982 el suministro de alimentación medido en calorías per cápita como % de requisitos mínimos (CPC), en América Central.

En cuanto a nuestro país<sup>163</sup> "En cumplimiento al Convenio Básico de Cooperación suscrito por el gobierno de México y UNICEF, se llevan a cabo diversos trabajos cuya aplicación abarca 10 entidades federativas. Estos trabajos comprenden el desarrollo de los siguientes proyectos: "Indicadores e instrumentos de medición del crecimiento y desarrollo del niño", "Menor en situación extraordinaria", "Análisis de la frecuencia y los factores que propician el abandono de la lactancia al seno materno en zonas urbanas", "Atención primaria a la salud en localidades menores de 2,500 habitantes del Estado de Guerrero" y "Desarrollo rural integrado en el Estado de Chiapas". (DIF 1983:34)

En 1984 México figuró entre los países con mediana mortalidad infantil, junto con los Emiratos Arabes Unidos, Filipinas, Mongolia y Tailandia con una tasa de 26 a 50; y en el informe de 1986 UNICEF indicó que México figuraba entre los países del "alto riesgo de desnutrición y mortalidad infantil".

### **Comisión Económica para América Latina (CEPAL)**

Fue creada por resolución del ECOSOC en febrero de 1948, México fue miembro desde el primer momento de esta organización. La Secretaría de la CEPAL<sup>164</sup>; el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), el Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social (CLADES) integran el sistema de la CEPAL<sup>165</sup>. Los objetivos básicos se enlistan a continuación:

1. tener iniciativa y participación en medidas destinadas a facilitar una acción concertada para resolver los problemas económicos urgentes suscitados por la guerra, elevar el nivel de la actividad económica en la América Latina y el Caribe, y mantener y reforzar las relaciones económicas de los países latinoamericanos y del Caribe tanto entre sí como con los demás países del mundo.

---

<sup>163</sup> Aunque parezca inverosímil resultó prácticamente imposible obtener información detallada sobre la participación de UNICEF en México, se escribió por E - mail a la sede central y no hubo respuesta, en la representación del Fondo en la Ciudad de México no tienen información disponible sobre el período que se trabaja; en el DIF tampoco, siendo igual de imposible en el INI y en SS; sabemos que el Fondo ha trabajado con esas instituciones pero no se pudo obtener en concreto nada

<sup>164</sup> La sede de la Secretaría está ubicada en Santiago de Chile, en el edificio de la ONU de esa ciudad

<sup>165</sup> Operan las divisiones de: Desarrollo Económico (Unidad de política macroeconómica y Unidad de estudios sobre el desarrollo); Desarrollo Social; Industria Agricultura y Modernización Tecnológica (Unidad de desarrollo industrial, Unidad de desarrollo agrícola, Unidad de empresas transnacionales); Medio Ambiente y Desarrollo (Unidad de medio ambiente, Unidad de asentamientos humanos, Unidad de recursos naturales y energía); Estadísticas y Proyecciones Económicas (Estadística, Proyecciones Económicas); Comercio Internacional, Financiamiento y Transporte (Unidad de comercio internacional, Unidad de transporte, Unidad de financiamiento, Unidad de integración y cooperación económicas)

2. realizar estudios que la Comisión estime pertinentes sobre problemas económicos y técnicos, evolución económica de los países latinoamericanos
3. difundir informaciones económicas, técnicas y estadísticas; así como realizar evaluaciones

De dichos objetivos se desprendieron tareas específicas:

1. investigación - elaboración de estudios económicos y sociales sobre temas diversos pero de carácter multisectorial e interdisciplinario
2. asesoramiento a los gobiernos que lo soliciten
3. organización y realización de conferencias, seminarios y reuniones - intergubernamentales y técnicas
4. capacitación - en planificación, análisis demográfico y elaboración de cuentas nacionales

La forma de trabajo en la Comisión es la siguiente. La Secretaría presenta un proyecto bienal a la consideración de los países miembros, los proyectos deben tomar como marco un plan de mediano plazo (que abarca seis años) de la ONU. Uno de los primeros resultados fue la creación del Mercado Común Centroamericano

La sede ha declarado oficialmente que su principal finalidad es "Apoyar la consolidación de las reformas estructurales para lograr un crecimiento sostenido, cimentado en la productividad del trabajo y del capital, y acompañado de niveles crecientes de equidad. Se impulsa la constitución y consolidación del Área de libre comercio de las Américas y la aplicación del regionalismo abierto a la integración subregional y a los acuerdos con participantes extrarregionales" ([www.cepal.mx](http://www.cepal.mx))

Por otra parte, por petición expresa de los países se inició el establecimiento de una red de oficinas subregionales<sup>166</sup>, la creación de la sede subregional en México fue aprobada en junio de 1951 y se estableció en 1952

Para el sector de alimentación y agricultura se han desarrollado específicamente:

1. organización y prestación de servicios sustantivos a reuniones de expertos (amplísima gama de temas)
2. publicaciones no periódicas (diversos estudios)
3. actividades operacionales (asesoramiento, prestación de servicios de cooperación técnica en política agropecuaria)

<sup>166</sup> Funcionan convocados por la subsele el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE); Comisión Interinstitucional para el Cumplimiento de las Decisiones del CCE; Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana; Banco Centroamericano de Integración Económica, Instituto Centroamericano de Administración Pública; Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá; Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial. Durante la década de los 90 en la sede subregional se dio prioridad a la integración hemisférica y subregional: expansión de zonas de libre comercio, apertura externa de la subregión

#### 4. actividades intermedias (recopilación y procesamiento de información para elaboración de estudios)

Entre los principales criterios teóricos y normativos estuvieron la diferencia entre la concepción del desarrollo como producto del crecimiento agregado de la economía, desde una perspectiva ortodoxa neoclásica, (vía la industrialización) y el otro que fundamentaba el incremento de la ocupación y la productividad en sectores marginales, permitiendo plantear la concepción de las necesidades básicas ante la evidencia de que las tasas de crecimiento económico no lograron mejorar las condiciones de vida de las mayorías.

Por otra parte, la CEPAL también admitió complementándolo con estrategias sugeridas por el Proyecto de Desarrollo y Cooperación Internacional patrocinado por la Fundación Hammarqsjold y su formulación de 1975 "Otro desarrollo". Las dos concepciones más importantes (de ambos eventos) fueron. haber puesto al hombre y sus necesidades en el centro del desarrollo y que no había reforma técnica capaz de ofrecer igualdades concretas en lo político, económica o social.

Para el caso de México, el vínculo entre la concepción gubernamental y los criterios de CEPAL se puede localizar, desde nuestro punto de vista con los siguientes ejemplos. Para el caso de la administración de JLP en 1979 se llevó a cabo la propuesta de un proyecto de investigación denominado "El Sistema Alimentario en México" (CEPAL/MEX/ODE/22/Rev.1), éste retomó los aspectos metodológicos del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) y muy específicamente la concepción de sistema alimentario, enmarcándose en la idea del desarrollo (deseable) para los países periféricos.

"Este marco de referencia denominado sistema alimentario debe aspirar a poner en evidencia cuáles son los componentes o las relaciones entre componentes que repercuten en mayor medida en la incapacidad del sistema en su conjunto para llevar a los sectores sociales mayoritarios los productos básicos que éstos requieren, en el tiempo, la cantidad y la composición adecuados" (p 2)

La propuesta cepalina tuvo los siguientes ejes:

##### 1 Situación de México:

1.1 en el último decenio la creciente importación de alimentos básicos dependió de los efectos que tuvo sobre el ingreso y la ocupación rural el estancamiento de la producción agrícola

1.2 el descubrimiento de recursos petrolíferos permitiría el diseño de una estrategia alimentaria que transformara la estructura de la oferta interna para resolver a largo plazo la seguridad alimentaria nacional

1.3 se habían realizado en el país estudios desde tres ángulos diferentes el nutricional, de disponibilidad de alimentos, y su accesibilidad

1.4 en cuanto a la disponibilidad de alimentos fue destacada la importancia de la disminución del crecimiento de la producción agropecuaria, los estudios fueron



fundados en la relación entre balances agregados entre requerimientos y disponibilidades

1.5 sobre acceso a los alimentos, los estudios se centraron en el aspecto de la distribución de ingresos y en el empleo, concluyendo para el primer aspecto la importancia de las tendencias a la polarización y en el segundo la incapacidad estructural de absorber a la población potencialmente activa. Ambas problemáticas llevaron a deterioros (diferenciales por deciles de población) del consumo de alimentos

## 2 Ambitos de estudio de la investigación

Sistema alimentario "complejo de relaciones sociales que están directamente ligadas a los procesos de producción, transformación, circulación, apropiación y consumo de alimentos" (UNRIDS, Food System an Society, 1978 12)

2.1 el estudio se circunscribiría a 15 productos de la canasta básica y se aglutinaría en tres grupos

2.2 Grupo I - Estudios constitutivos del marco de referencia (Balance de necesidades - disponibilidades y proyecciones de oferta demanda; Análisis comparativo de las implicaciones más sobresalientes de distintos grados de dependendencia alimentaria externa)

2.3 Grupo II - Estudios del sistema alimentario (Estructura del sistema alimentario nacional, Análisis de los circuitos - producto o subsistemas - producto, Subsistemas locales)

2.4 Grupo III Estudios de la esfera del consumo (Tipos de mercados importantes, Situaciones de consumo, Propaganda y transformación de los patrones de consumo; Algunas experiencias de distribución extramercantil de productos básicos)

Grupo IV Estudios de la acción del estado

## 3. Conclusiones / propuestas

3.1 rechazo al "recurso fácil" de resolver los déficit alimentarios con importaciones y subsidios al consumo de las capas más pobres

3.2 diseño de una estrategia alimentaria no como un asunto técnico de los ámbitos de producción, acopio, distribución, nutrición; es decir no como acciones sectoriales fragmentadas

3.3 brindar a las entidades gubernamentales que formulaban política alimentaria un instrumento analítico para evaluaciones

3.4 la versión asistencial de las acciones gubernamentales fue caracterizada como limitante a la transformación de los patrones vigentes de distribución de activos o fuentes de ingresos; además se concluyó que de esa manera se privilegiaba la cuantificación de las manifestaciones de la pobreza y no de las condiciones que la generaban

3.5 los estudios realizados en México, al ser generalmente parciales con independencia de su calidad técnica son insuficientes para para servir de fundamento a estrategias de política integrada

3.6 la estrategia alimentaria supondría el diseño de un conjunto interrelacionado de medios de política para influir en la estructura y el funcionamiento de la economía, para la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población

Para el sexenio de MMH, el ejemplo que ofrecemos parte del documento "México: seguridad alimentaria y desarrollo. Algunas proposiciones sobre el marco macroeconómico" (LC/MEX/L.75) se elaboró en el marco del Proyecto de colaboración en materia de estrategia y seguridad alimentaria entre el Gobierno de México (SPP) y CEPAL (Subsede México), el objetivo fue generar un marco analítico para evaluar la problemática alimentaria y coadyuvar al diseño de políticas coherentes a nivel macroeconómico

"La experiencia de México, así como la de la mayoría de los países en vías de desarrollo que han comprometido esfuerzos en mejorar el sistema alimentario y de producción agrícola muestra, con frecuencia, que el marco global de la política económica ha frustrado el pleno alcance de tales objetivos" (CEPAL. LC/MEX/L.75.31)

El diagnóstico o perfil alimentario asumido fue con base en datos del INN (1979).

- 21 millones de personas en zonas rurales con algún grado de subconsumo calórico y proteínico
- de ellos 9.5 millones déficit grave entre 25 - 40% respecto al mínimo normativo (no se aclara si el de FAO, COPLAMAR o el propio INN)

Los planteamientos fundamentales fueron que el sistema alimentario y la seguridad alimentaria involucran ámbitos que rebasan el proceso productivo, la resolución los problemas relativos a la alimentación se deberían vincular con el aspecto de la pobreza. Parten de la definición de FAO de seguridad alimentaria, para articular la política alimentaria con la macroeconómica

Cabe resaltar que también se revisaron "críticamente" los planteamiento económicos neoliberales en relación con el problema alimentario para formular políticas alternativas, particularmente se comentaron los efectos de las alteraciones en los precios macroeconómicos, la red de eslabonamientos de los mercados de bienes, servicios y flujos de ingresos en conexiones con el ámbito internacional<sup>167</sup>. Asimismo se hizo explícita la necesidad de contar con instrumentos de programación como encuestas de ingresos, canastas básicas de alimentación, sistema de vigilancia alimentaria y nutricional, como los más importantes.

CEPAL determinó que el acceso alimentario dependía de los derechos de propiedad, las fuentes de ingresos y la realización del potencial de intercambio en el mercado. Por el lado de la demanda los aspectos principales que se ubicaron

<sup>167</sup> Se distinguió entre línea de pobreza nutricional y cultural, a partir de los postulados de Amartya Sen, para ubicar cuestiones relacionadas con la formación de la demanda efectiva de la población pobre

empleo y distribución del ingreso; precios, distribución y comercialización, subsidios al consumo. En cuanto a la oferta había que considerar la heterogenidad del sector agroalimentario; en el siguiente cuadro se aprecia el universo al que atañía el sistema alimentario:

Tabla No. 4  
Estructura productiva del sector alimentario

Fase	Unidades Productivas
Producción primaria	Unidades campesinas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• infrasubsistencia</li> <li>• subsistencia</li> <li>• estacionarias</li> <li>• excedentarias</li> </ul> Empresas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• modernas</li> <li>• tradicionales</li> <li>• transnacionales</li> </ul>
Acopio	Microindustrias locales Empresas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• pequeñas y medianas</li> <li>• grandes y privadas</li> <li>• públicas</li> <li>• transnacionales</li> </ul>
Transformación industrial	Microindustria artesanal - familiar Transformación Distribución Empresas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• taller</li> <li>• medianas y grandes</li> <li>• públicas</li> <li>• transnacionales</li> </ul>
Distribución	Empresas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• gran almacén</li> <li>• supermercado privado</li> <li>• supermercado público</li> <li>• cadenas transnacionales</li> </ul>

Fuente: CEPAL LC/MEX/L.75

El enfoque alternativo de la CEPAL frente a la visión neoliberal partió de reconocer la necesidad de crecimiento económico, pero alcanzando mínimos de bienestar generalizados para toda la sociedad: alimentación, salud, vivienda y educación. En alimentación garantizando los aspectos jurídicos, ideológicos, políticos y morales para un acceso efectivo a los bienes alimentarios. Ello garantizaría con seguridad alimentaria nacional y regional.

De manera que las estrategias que se propusieron, en términos generales fueron:

- para la capacidad nacional de producción: aliento a la oferta cerrando las brechas entre las formas de producción de la agricultura, apertura de nuevas tierras agrícolas, organización de los campesinos, hacer remunerativos los precios agrícolas de apoyo, atenuar los conflictos entre la actividad ganadera y la producción de granos básicos. Reversión de la heterogeneidad productiva del sector agropecuario
- a partir de las ganancias de la agroexportación emplear las divisas selectivamente para atender las necesidades del aparato productivo y eliminar la dependencia al exterior para el abastecimiento de básicos, se consideró "muy riesgoso" cubrir la quinta parte de la demanda por importaciones. Revisión selectiva de la transferencia de excedentes
- impulso a la industrialización de la agricultura y revaloración del espacio rural
- establecer un sistema de vigilancia alimentaria y nutricional para identificar situaciones críticas en la oferta, en la demanda y en el consumo. También añadir los volúmenes históricos de importación de granos en los últimos quince años.
- analizar los efectos de una política de precios de sostén y cambio tecnológico. Reducción de la dependencia tecnológica y freno al deterioro de los recursos naturales
- se propuso incremento salarial general, iniciándose en el sector rural
- fijación de un tipo de cambio subvaluado y tasas bajas de interés

Podemos conocer sobre los cambios en la temática alimentaria al revisar los trabajos realizados en el subprograma de alimentación y agricultura y encontramos que entre 1988 y 1990 la CEPAL realizó análisis de los vínculos entre la agricultura y la industria, enfatizando las determinantes del cambio tecnológico en la agricultura ante las políticas públicas y las vinculaciones con la industria (con apoyo financiero de los Países Bajos)

En la Sede Subregional de México se prepararon documentos sobre seguridad alimentaria y biotecnología en colaboración la SPP, se ofreció asesoría sobre seguridad alimentaria a los países centroamericanos y para el Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica. Asimismo se suscribió un convenio CEPAL / SARH sobre planeación del desarrollo rural, en el marco del Programa Italia / FAO de capacitación en planificación, políticas y proyectos de desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe

Entre 1990 - 1992 las actividades de la División Agrícola se centraron en el análisis del empresariado agrícola; y en el estudio de cadenas agroindustriales. Por otra parte, con FAO se desarrollaron análisis sobre gasto público agrícola. Se difundió el programa computacional CAPPa para asistencia en análisis sectorial y proyecciones agropecuarias y de población, elaborado por la FAO

Para el bienio 1992 - 1994 Desarrollo Agrícola publicó varios documentos con temas como importancia de recursos madereros, perspectivas de inserción en mercados agrícolas internacionales, experiencias agroexportadoras en la región, de particular relevancia fue el comercio agrícola en el contexto del proceso de integración. Utilizando el concepto de desarrollo sustentable. Finalmente entre 1994 - 1996 desarrolló los proyectos: "Formulación de políticas para la transformación de la producción agrícola en América Latina y el Caribe", "Promoción de la integración económica y social de los pequeños y medianos agricultores a la agroindustria"

## **Participación de México en foros internacionales relativos política alimentaria**

### **Conferencia Mundial de la Alimentación 1974**

La iniciativa para el desarrollo de esta Conferencia surgió en 1973 en Argel en la Conferencia de Estados No Alineados y fue respaldada por la representación norteamericana en el XXVIII periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU; se aceptó la invitación del gobierno italiano para que se llevase a cabo en Roma del 5 al 16 de noviembre de 1974 y quedando la organización a cargo de la FAO y de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

*Lema: todo hombre, toda mujer y todo niño tienen el derecho inalienable de estar libres del hambre y de la mala nutrición, para poder desarrollar sus facultades físicas y mentales*

Se aprobó la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Mala Nutrición: "Todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho inalienable a no padecer hambre y mala nutrición". La importancia política de esa declaración la dio el contexto de déficit en la producción mundial de cereales, que no pudo ser compensada por las reservas de los países importadores, además el comercio internacional fue alterado y todo concurrió en un círculo vicioso de aumento de los precios y escasez. Con efectos más desastrosos para los países en desarrollo<sup>168</sup>. Se enfatizó la necesidad de que los gobiernos colaborasen entre sí para conseguir una mayor producción alimentaria y una distribución más equitativa de los alimentos entre los países

Uno de los aspectos trascendentales fue la defensa de la estabilidad de los precios en los mercados mundiales de los productos alimentarios. Entre las propuestas más importantes estuvieron que se formularan políticas de alimentos y de nutrición integrándolas en los programas económicos; que

---

<sup>168</sup> Los principales criterios en los análisis de esa época eran como el siguiente: "El déficit de alimentos que se prevé para ellos (los países en desarrollo) en 1975 excederá con mucho su capacidad para importarlos en términos comerciales. Sólo el total de los cereales - 90 millones de toneladas a precios de 1973/74, 200 dólares la tonelada - implicaría una erogación de 18 mil millones de dólares anuales y aún así ese total no abarcó otros alimentos que probablemente aumentará. Por consiguiente en esos países tendrá que bajar bruscamente un nivel de consumo de alimentos, de por sí ya bajo (FAO 1974:21)

se contemplara la explotación racional de los recursos naturales, que se promoviera el uso de las más modernas tecnologías y se fortaleciera la investigación y se evitara el desperdicio de alimentos.

Complementariamente se sugirió la adopción de todas las medidas que ayudaran a evitar los efectos negativos de la importación de alimentos en los países en desarrollo; incluida la supresión o reducción de las barreras arancelarias. Desde luego también se señaló la especial importancia de la creación de reservas mundiales de alimentos; específicamente una reserva anual mínima de diez millones de toneladas de cereales para ayuda alimentaria.

La coordinación de la vigilancia y de la satisfacción de necesidades de ayuda alimentaria correría a cargo del Sistema Mundial de Alerta e Información y del Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria; que informarían sobre el comportamiento del sector agrícola, con énfasis en lo relativo a cereales.

Algunos de los compromisos generales que se adoptaron fueron:

- prioridades y estrategias para incrementar la producción de alimentos (reforma agraria; desarrollo rural integrado, participación de la población; igualdad de los géneros; apoyo financiero; asistencia técnica)
- fertilizantes ( Plan Internacional de Suministros de Fertilizantes)
- Investigación alimentaria y agrícola (fortalecimiento de programas nacionales)
- políticas y programas para mejorar la nutrición (objetivos mejorar pautas de consumo, educación sobre nutrición, atención primaria a la salud, saneamiento ambiental, alimentación complementaria y de emergencia, protección al consumidor, reducción de carencias de micronutrientes, establecimiento de un sistema mundial de vigilancia de la nutrición)
- Carta mundial de los suelos y evaluación del potencial de producción de tierras
- ordenación científica de las aguas (riego, avenamiento, inundaciones)
- plena integración de la mujer (en mecanismos decisorios, en oportunidades de educación y participación en programas, fomento a la equidad en derechos)
- logro de equilibrio entre población y suministro de alimentos
- lucha contra la tripanosomiasis africana
- fomento a la industria de las semillas
- establecimiento de Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)
- reducción de gastos militares para incrementar la producción de alimentos
- ayuda alimentaria a víctimas de guerras coloniales
- apoyo al Sistema Mundial de Información y Alerta sobre Alimentación y Agricultura; y el Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria (este consistía en establecer reservas alimentarias)
- en el comercio internacional estabilización y reajuste agrícola
- establecimiento del Consejo Mundial de la Alimentación y del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial como permanente del Consejo de la FAO
- reconstitución del Comité Intergubernamental del PMA dependiente del Consejo Mundial de la Alimentación

- FAO, PNUD, BIRF organizarían un grupo consultivo sobre producción alimentaria e inversiones agrícolas, desarrollo rural y servicios de extensión, así como en crédito agrícola

Propuesta para crear un mecanismo "...de negociación política que vigilara y organizara el cumplimiento de las resoluciones aprobadas y un instrumento de transferencia de recursos financieros que, puesto al servicio de los más necesitados, les permitiera emprender amplios programas de desarrollo alimentario" (Comercio Exterior 1976, Vol 26: 563) Ese mecanismo fue el CMA. Para la otra cuestión, la financiera, se acordó la creación del FIDA.

### **Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN) - Diciembre 1992**

Se aprobó por unanimidad de los 159 países que participaron la Declaración Mundial y el Plan de Acción para la Nutrición. El compromiso fue eliminar durante la década de los 90:

- el hambre y las muertes por hambre
- la inanición y las enfermedades por carencias nutricionales
- las carencias de yodo y vitamina A

Así como reducir considerablemente:

- la desnutrición, especialmente en niños, mujeres y ancianos
- las carencias de micronutrientes, especialmente el hierro
- las enfermedades transmisibles y no transmisibles relacionadas con la alimentación
- impedimentos a la lactancia
- saneamiento inadecuado

"Se pidió una acción concertada para encauzar los recursos hacia los más necesitados y así elevar sus capacidades productivas y oportunidades sociales. También se insistió en la necesidad de proteger el bienestar nutricional de los grupos vulnerables mediante medidas específicas a corto plazo, cuando haga falta, al propio tiempo que se trabaja por soluciones a más largo plazo" (FAO 1993:46)

Según la FAO, principal organizadora del evento, en el principio de la década de los 90 el 20% de la población de los países en desarrollo sufría desnutrición crónica, no cubriendo las necesidades mínimas de energía; es decir que aproximadamente 192 millones de niños y niñas menores de cinco años estaban mal nutridos (proteico - energética aguda o crónica), por ello al año morían casi 13 millones de ellos por infecciones y a consecuencia directa e indirecta de la mala nutrición.

Además, cerca de dos mil millones de personas (sobre todo mujeres) sufrían alguna carencia de micronutrientes y era altísima la cantidad de personas que

padecían enfermedades por la ingestión de alimentos y agua contaminados. No obstante se reconoció que a pesar de los incrementos demográficos y en la esperanza de vida, había disminuido (mundialmente) la proporción de personas mal nutridas ya que también había mejorado la tendencia en los suministros medios per cápita en los países en desarrollo (comparaciones con la década de los 80).

En todo caso el objetivo central de la CIN fue “poner a la nutrición al centro del desarrollo”, reconociendo que en los países pobres los problemas no podían resolverse sólo con programas de nutrición. “Es de absoluta necesidad asegurar que los beneficios del desarrollo estén dirigidos a los pobres y mal nutridos. En muchos casos, las estrategias gubernamentales más eficaces para reducir la mala nutrición a escala nacional han sido las que apuntan a un crecimiento del ingreso nacional con justicia” (FAO 1993:47)

Es decir que se propuso reforzar la situación nutricional mediante políticas de desarrollo “bien aplicadas” para el crecimiento con la creación de empleos y la generación de ingresos; utilizar al sector agrícola para el desarrollo; fomentar relaciones comerciales internacionales más equilibradas; educación y capacitación para también hacer frente a los problemas alimentarios y nutricionales; que las políticas ecológicas coadyuvaran a la creación de un entorno económico más rentable para el largo plazo; el diálogo intersectorial como compromiso para encauzar los beneficios del desarrollo.

### **Cumbre Mundial sobre Desarrollo - Marzo 1995**

La participación de México se impulsó bajo los siguientes criterios. El incremento de la producción alimentaria era una condición necesaria pero no suficiente para resolver los problemas del hambre y la pobreza. La vinculación entre la producción y la seguridad alimentaria implicaba procesos de comercialización y distribución, pero también consumidores con poder adquisitivo efectivo.

A nivel mundial 1,100 millones de pobres, 800 millones vivían en zonas rurales. Para los países en desarrollo los problemas que originaban y permitían la reproducción de la pobreza eran:

- 1.- baja rentabilidad de la producción agrícola
- 2.- desperdicio masivo de recursos humanos por poca inversión en educación
- 3.- destrucción de medio ambiente
- 4 - desequilibrio en el aumento de la población

De modo que destacó la importancia de solucionar:

- 1.- ¿cómo superar las limitaciones al incremento de la producción alimentaria para consumo local?



2.- ¿cómo aplicar políticas que favorezcan la equidad social y el desarrollo sostenible frente a las limitaciones de las deudas externas, el ajuste estructural y las normas del comercio mundial?

3.- ¿cómo alimentar a la población de las ciudades que crecen exponencialmente?

Se les recomendó a los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos la producción de cultivos alimentarios para evitar la inseguridad alimentaria y el agotamiento de los recursos naturales, así como el éxodo de los pobres rurales.

Sobre el estado se planteó que la descentralización y la transformación de la función estatal, pasando de un sistema directivo a otro de ayuda contribuiría a la creación de condiciones favorables en ámbitos como la comercialización, la extensión, el almacenamiento, el transporte, el crédito. Para que el estado contara con recursos que podría aplicar a la construcción de infraestructura, prestación de servicios a la población más pobre y creación de organizaciones económicas de carácter popular. Se hizo hincapié en que la transferencia del sector público al privado fuera gradual y fluida.

Se determinó que las ONG tenían para participar en la ejecución de acciones de política alimentaria las siguientes ventajas: arraigo a nivel popular, capacidad para promover sistemas innovadores con la población rural, experiencia en la aplicación de sistemas de participación

En consecuencia las posibles soluciones que se plantearon: elevar los precios agrícolas y hacer que las condiciones comerciales jugaran a favor de los pobres rurales aunque podía resultar lento y problemático porque el alza de los precios de los alimentos provoca malestar y empobrecimiento en los centros urbanos. Las obras públicas de infraestructura, conservación de suelos y agua no perderían su importancia en el mediano plazo, pero con participación comunitaria; además se cuestionó si la ayuda alimentaria debería quedar como retribución parcial de salarios o limitarse a situaciones de urgencia ; otro recurso básico era el crédito y debiéndose fomentarlo; las políticas y servicios de capacitación y extensión deberían retomar las diferencias por género; incentivar la educación y la investigación agrícola; orientar los programas de asistencia para el desarrollo a problemas reales.

### **Cumbre Mundial sobre Alimentación - Noviembre 1996**

Una vez más la FAO fue la principal organización promotora de esta reunión internacional, en la cual participaron 186 países. El Director General, Jacques Diouf, la propuso en 1994 y fue aceptada por la Conferencia de la FAO en 1995.

El principal objetivo: la seguridad alimentaria, en todos sus niveles individual, familiar, regional, nacional y universal. El lema de Cumbre fue *Renovación del compromiso mundial para la lucha contra el hambre*. FAO y el Sistema ONU en su conjunto reconocieron que los objetivos de la Conferencia Mundial sobre

Alimentación no se habían cumplido, por razones como deficiencia en la formulación de políticas y falta de financiación.

En esta ocasión la erradicación del hambre, y desde luego de sus causas, fue planteada para el año 2015, afirmándose la necesidad de concretizar la paz, la estabilidad política, el desarrollo económico no olvidando los criterios de cuidado ecológico y sustentabilidad

La temática que se desarrolló

- evolución mundial de la agricultura y la alimentación
- las inversiones en agricultura
- el agua y la producción de alimentos
- comercialización, elaboración y distribución de alimentos
- enseñanzas de la Revolución Verde
- problemas de seguridad y ética
- el entorno sociopolítico y económico
- evaluación de la seguridad alimentaria
- ayuda alimentaria
- producción de alimentos y crecimiento demográfico
- repercusiones de la producción de alimentos en el medio ambiente
- producción de alimentos y nutrición
- alimentos y comercio internacional
- investigación agrícola

Al celebrarse la Cumbre se firmaron la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria y el Plan de Acción, cuyos compromisos fueron:

1. Garantizar un entorno económico y social propicio para la participación equitativa de hombres y mujeres para conseguir alimentos para todos
2. Aplicar políticas para erradicar la pobreza y la desigualdad. Que las políticas e instituciones contribuyan a mejorar el acceso de todos a una alimentación nutricionalmente adecuada y sana
3. Adoptar prácticas participativas y sostenibles para el desarrollo. Las necesidades urgentes y transitorias se atenderían fomentando la capacidad de satisfacer las necesidades futuras, además de un desarrollo agrícola y rural sustentable
4. Favorecer un sistema de comercio mundial leal y orientado al mercado; que las políticas de comercio alimentario sean favorables a la seguridad alimentaria
5. Prevenir las catástrofes naturales y las emergencias
6. Promover la asignación y utilización óptimas de las inversiones públicas y privadas producción agrícola, forestal y pesquera sustentables, en investigación, infraestructura y servicios
7. aplicar, vigilar y dar seguimiento al Plan de Acción

La Declaración Política "Hacia una seguridad alimentaria universal" contempló las siguientes ideas: todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho a no padecer hambre y mala nutrición; la necesidad de generar desarrollo sustentable; la paz y la seguridad alimentaria son condición una de la otra; hay interdependencia entre estabilidad política, económica y social con la seguridad alimentaria; prioridad al desarrollo de las zonas rurales.

En particular la ayuda alimentaria directa se ejercería en tres tipos de situaciones, a saber, para víctimas de catástrofes naturales y conflictos sociales; para personas con necesidades apremiantes en momentos determinados (haciendo referencia a los grupos biológicamente vulnerables); y para personas con bajos ingresos y que padecen desnutrición crónica.

Con el Plan de Acción se hizo explícito el compromiso y la responsabilidad de los gobiernos nacionales para lograr la seguridad alimentaria. En la consecución de los objetivos de la seguridad alimentaria también se incluyó directa y explícitamente a los organismos no gubernamentales y a diversos niveles de las agencias internacionales.

"Los resultados de la Cumbre se medirán en un principio por el grado de compromiso alcanzado entre los participantes y, en última instancia por la reducción, conseguida en los próximos años, de las cifras absolutas de personas que padecen hambre en todo el mundo. La Cumbre intentará establecer un plan de acción sin crear nuevos mecanismos financieros o instituciones ni incrementar la burocracia" (Secretaría de la Cumbre, Sede FAO). El seguimiento interinstitucional en las Naciones Unidas sería desarrollado por el Comité Administrativo de Coordinación (CAC), tomándose en cuenta actividades sobre terreno, consultas con los gobiernos coordinadamente con los organismos financieros internacionales. Habría una evaluación integral del Plan de Acción y otra a mitad del periodo, tomando como base el año 2015.

La Delegación Mexicana, dirigida por el Secretario de SAHR, Francisco Labastida, señaló que el gobierno tendría como objetivo prioritario reducir para el año 2005 la pobreza extrema de 14 millones a siete. Dicha representación intervino con el documento "Informe Nacional sobre Seguridad Alimentaria", que fue elaborado interinstitucionalmente.

## Otros eventos

Conferencia Internacional sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo - 1992  
Fue celebrada en Río de Janeiro, de ella se firmaron tres acuerdos:

- El Programa 21 - integral para la acción mundial en todas las esferas del desarrollo sostenible
- La declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo - principios definitorios de los derechos y las responsabilidades de los Estados.

- La Declaración de Principios respecto de los Bosques - principios sobre los cuales basar el ordenamiento sostenible de los bosques de todo el mundo

Con el Programa 21 se tuvo la intención de preparar al mundo para los retos del siglo XXI, por ello se desarrollaron propuestas detalladas de acción en esferas sociales y económicas: lucha contra la pobreza, cambiantes pautas de producción y consumo; ordenación de recursos naturales; protección de la atmósfera y la diversidad biológica; promoción de agricultura sostenible, entre los más destacados. En este Programa se remarcó la importancia de la necesidad de lograr la seguridad alimentaria en todos los planos y en el marco del desarrollo sostenible

### **Cumbre Mundial en Favor de la Infancia**

Programa Nacional en Favor de la Infancia 1995 - 2000 (PNAFI), para más datos Cf. Programas de Política Alimentaria

Metas: Las recuperó íntegramente de la Cumbre

- al año 2000 los dos millones de familias más pobres del país disfruten el paquete básico de nutrición y salud
- distribución diaria de desayunos a cuatro millones de niños
- ampliación del acceso a agua potable
- disminución de la mortalidad materna

El Secretario de Salud indicó en la presentación "El Programa incorpora también acciones tendientes a acercarnos a la meta de reducir a la mitad la tasa de desnutrición grave y moderada con respecto a la registrada en 1990. En este sentido se dará importancia a la vigilancia del crecimiento y desarrollo de los menores de cinco años, la prevención del bajo peso al nacer, la promoción de la lactancia materna, la prevención de enfermedades por carencia de vitamina "A" y de yodo y la asistencia alimentaria. sólo será posible mediante un enfoque integral que incluya nutrición, salud y educación, focalizando los esfuerzos a la población que vive en condiciones de extrema pobreza, tal y como lo señala el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar" (El Gobierno Mexicano Octubre 1995: 67)

### **Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer - 1995**

Celebrada en Beijing, en ella fueron aprobadas por consenso la declaración que consagra el compromiso internacional en pro del adelanto de la mujer y la aplicación de la Plataforma de Acción, cuyos principales puntos fueron

- los derechos de la mujer como derechos humanos
- el derecho a la herencia
- enmienda de las leyes sobre aborto ilegal
- papel de la familia (reconocimiento de la importancia social de la maternidad y de la función de ambos progenitores en la familia)
- cultura y religión (contra interpretaciones tradicionales que marginen a las mujeres)
- la violación tipificada como delito de guerra (también considerársele eventualmente como acto de genocidio)

Como parte de los temas que se abordaron, se dirigió la atención sobre el papel fundamental que han jugado las mujeres en la producción alimentaria, sobre todo en las zonas rurales. **Se enfatizó que las mujeres producían aproximadamente el 55% de todos los alimentos en el mundo, en el caso de Africa llegando al 80%**

### Conferencia Hábitat II – 1996

La sede fue Estambul, sobre la temática alimentaria en esta Conferencia se destacó la importancia de establecer vínculos cercanos y oportunos entre las zonas urbanas y rurales para asegurar la adecuada distribución de alimentos y de agua

### Día Mundial de la Alimentación

En 1979 los estados miembros de la FAO instituyeron esta celebración para el 16 de octubre. En 1981 se conmemoró por primera vez en 150 países. La temática de conmemoración ha sido

- 1981 Los alimentos, derecho prioritario
- 1982 Los alimentos, derecho prioritario
- 1983 La seguridad alimentaria
- 1984 La mujer en la agricultura
- 1985 La pobreza rural
- 1986 Los pescadores y sus comunidades
- 1987 Los pequeños agricultores
- 1988 La juventud rural
- 1989 Alimentación y medio ambiente
- 1990 Alimentos para el futuro
- 1991 El árbol, fuente de vida
- 1992 Alimentación y nutrición
- 1993 La diversidad de la naturaleza, un patrimonio valioso
- 1994 El agua, germen de la vida
- 1995 Alimentos para todos
- 1996 Lucha contra el hambre y la mala nutrición

## **Normatividad comercial internacional sobre productos alimentarios**

### **Ronda Uruguay**

Los Acuerdos de la Ronda Uruguay representaron un hito en el sistema comercial multilateral: por vez primera se incorporó la agricultura en un marco de normas y disciplinas con un funcionamiento más eficaz.

Los compromisos adicionales en materia de agricultura, silvicultura y pesca se refieren a medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio y derechos de propiedad intelectual. Tuvieron por objeto mejorar considerablemente las condiciones de competencia y las oportunidades en relación con el comercio de productos agrícolas. Los Acuerdos previeron también limitaciones para los nuevos compromisos.

Según la FAO los Acuerdos de la Ronda Uruguay brindaron a todos los países la oportunidad de beneficiarse de un mayor acceso a los mercados mundiales, al reducir las prácticas anteriores que distorsionaban la producción y el comercio y facilitar un comercio más competitivo y equitativo. Pero reconoció que existían diferencias entre los países y en consecuencia cumplir, por ello algunos necesitarían asistencia técnica. La Organización se consideró en una situación idónea para proporcionar asistencia.

Evolucionó la política comercial internacional, por una serie de acuerdos, decisiones y declaraciones ministeriales que figuran como anexos al Acuerdo de Marrakech, en virtud del cual se estableció la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los acuerdos fueron:

1. los Acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías
2. el Acuerdo general sobre el comercio de servicios;
3. el Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio;

Los Acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías comprenden 13 acuerdos, tres de los cuales tienen especial importancia:

- el Acuerdo sobre la agricultura
- el Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias
- el Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio

El *Acuerdo sobre la Agricultura (AOA)* ha integrado a la agricultura en el ámbito de las normas del comercio internacional. Sus tres disposiciones principales tienen como finalidad: mejorar el acceso al mercado reducir la ayuda interna; y reducir

las subvenciones a la exportación. Establece tres tipos de normas para políticas de producción y consumo de alimentos; y para el comercio internacional de productos agrícolas, a saber:

1. normas que influyen en el acceso al mercado de proveedores extranjeros, en conversión de barreras no arancelarias en equivalentes arancelarios
2. normas de políticas de apoyo interno a la agricultura (se supone la modificación de políticas "distorsionadoras" de la producción y el comercio)
3. delimitación de la subvención a exportaciones (cantidad y monetariamente)

Los países en desarrollo reciben, por virtud de este acuerdo, un trato especial; es decir, reducciones menores en las medidas nacionales de apoyo y plazos más largos de aplicación

Por su parte, el *Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias* concierne a la aplicación de medidas asociadas con la protección de la salud de las personas y de los animales y la preservación de los vegetales de manera que no constituyan una limitación encubierta del comercio internacional (cuarentena de las plantas y animales y para inocuidad de los alimentos)

Acerca del tercero, el *Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio* trata de asegurar que los reglamentos técnicos y las normas, incluidos los requisitos de envasado y embalaje, marcado y etiquetado, y los procedimientos para determinar la conformidad con los reglamentos técnicos y las normas, no creen obstáculos innecesarios al comercio internacional. Reconoce que un país tiene derecho a tomar las medidas necesarias, en el grado que considere oportuno, para asegurar la calidad de sus exportaciones, para la protección de la salud de las personas y de los animales, para la preservación de los vegetales o para la protección el medio ambiente, y para evitar prácticas que puedan inducir a error (no creando obstáculos innecesarios al comercio internacional)

Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de alimentos

Los ministros de los países que habían tomado parte en la Ronda Uruguay reconocieron que los resultados globales crearían oportunidades cada vez mayores de expansión comercial, pero que durante el programa de reforma conducente a la liberalización de la agricultura, los países en desarrollo podrían experimentar efectos negativos en cuanto a la disponibilidad de suministros suficientes de productos alimentarios básicos de proveedores externo.

Por lo tanto se convino en establecer mecanismos apropiados para asegurarse de que la aplicación de la Ronda Uruguay en la esfera del comercio agrícola no impidiera que se pusiera a disposición de los países en desarrollo un volumen de ayuda alimentaria suficiente para contribuir a cubrir sus necesidades alimentarias

La Decisión... se propuso paliar los posibles problemas causados por la subida de los precios de importación de los alimentos; para ello se revisaría el nivel de la ayuda alimentaria (buscando aumentarla si era necesario); proporcionar asistencia a corto plazo financiando importaciones comerciales normales, cuidando los créditos a la exportación. En general, los países receptores de un trato especial por sus exportaciones agrícolas tendrían aranceles más bajos.

Sin embargo en 1996 la FAO señalaba "Aunque el contenido de la 'Decisión' tiene una gran importancia potencial para los países en desarrollo que puedan verse afectados negativamente por el Acuerdo de la Ronda Uruguay, las modalidades de aplicación no están claras y precisan de mayor elaboración" (WFS/96/TECH/5:16)

### **Tratado de Libre Comercio**

En cuanto al TLC, entre México, EU y Canadá, recordemos que el Congreso de EU lo ratificó en noviembre de 1993, el Tratado fue el resultado de cuatro acuerdos comerciales, además de los tres trilaterales sobre trabajo, medio ambiente y oleadas de importaciones cuyo origen fue el no estar delimitados específicamente en el Acuerdo original, además cabe destacar que la agricultura está incluida en estos tres trilaterales, pero México firmó también uno con cada país para agricultura.

Sobre esos acuerdos bilaterales para agricultura, con EU se abordaron las barreras arancelarias y no arancelarias para todos los productos, habiéndose dado especial importancia al maíz y al azúcar. En el caso del acuerdo con Canadá, no habría importantes modificaciones para ese país, dado que más del 85% de las importaciones agrícolas procedentes de México ya estaban exentas del pago de derechos, los productos mexicanos que se beneficiarían con un mayor volumen de exportación serían café, jugo de naranja y cárnicos.

También vale la pena recordar que cuando se ratificó el TLC los derechos medios de importación sobre productos estadounidenses que entraban a México eran del 10%, mientras que viceversa 4%. El promedio de aranceles canadienses para productos imponibles en EU era de 9.9% y el arancel estadounidense para los canadienses de 3.3%

#### **Disposiciones Básicas del TLC**

Acceso al mercado: El artículo 302 dispone la eliminación progresiva de los aranceles de los tres países sobre las mercancías aplicables de las normas de origen y que circulen entre ellos.

El artículo 703 contiene los compromisos del mercado de productos agrícolas, para el comercio entre EU y Canadá se seguirían aplicando las normas de su tratado bilateral, CUTSA, el cual fue integrado al TLC



Como se sabe, en un plazo de 15 años todos los aranceles quedarían suprimidos, las reducciones se operarían en cuatro fases: inmediatos, a los cinco, a los diez y a los quince años. Productos sensibles económicamente, como el maíz, se someterían al plazo más largo. El Tratado también eliminó los cupos y licencias de importación, sustituidos por contingentes arancelarios o por aranceles ordinarios.

Entre México y Canadá las barreras no arancelarias para productos lácteos, aves de corral y azúcar seguirían inalteradas.

Normas de origen. Se creó la categoría "hecho en Norteamérica", estos productos recibirían un trato preferencial en la aplicación de aranceles. Por otra parte, si algunos productos fueran transformados en algunos de los países del TLC entonces también podrían recibir algún trato con preferencias.

Reintegro de derechos de aduana. Los programas de maquiladora se eliminarían, es decir que tendrían que pagar aduana para realizar importaciones para producir sus artículos de exportación. La eliminación del reintegro de derechos se pensó como un desincentivo para los países asiáticos y europeos.

Disposiciones especiales de salvaguardia para el ajuste de importaciones. Durante el período de transición algunos productos entrarían con tarifas preferenciales, los niveles mayores de importación si tomarían los aranceles normales.

Protección sanitaria y fitosanitaria. Cada país determinaría el nivel de protección necesario.

Acuerdos colaterales. Reafirman los compromisos del Tratado y son sobre trabajo, medio ambiente y oleadas de importación. A partir de ellos se establecieron comisiones para resolver contenciosos, simplificando las fronteras y promoviendo los criterios del TLC.



## CAPITULO V

### LOS GOBIERNOS EN MÉXICO: COMPARACIÓN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES DE JOSÉ LÓPEZ PÓRTILLO; MIGUEL DE LA MADRID HURTADO; CARLOS SALINAS DE GORTARI Y ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON. POLÍTICA SOCIAL Y ALIMENTARIA

*“Los pasados enfoques a la prestación de bienestar social en México han recubierto las fallas estructurales que hay en la sociedad mexicana...Las políticas adoptadas han sido invariablemente, paliativos a corto plazo, como respuesta a presiones específicas, pero mantienen una brillante y laboriosa imagen de un Estado dedicado al bienestar de sus grupos económicamente menos afortunados...el sistema sexenal de México sí crea una tendencia interna a evitar los programas de bienestar a largo plazo. Algunos beneficios pueden tocarles a los pobres, pero éstos suelen ser parciales, superficiales y no sostenidos” (Ward 1990:216)*

#### Política Social

Tal y como se señaló en la Introducción de esta tesis, referiremos sólo aspectos de la política social que en su ámbito han desarrollado las políticas relativas a la problemática de la alimentación; en ese mismo sentido se incluyó la asistencia social<sup>169</sup> porque ha sido un criterio imperante en algunos programas gubernamentales.

Desarrollamos nuestra interpretación de la política social en México a partir de unos ejemplos de programas sectoriales y específicos representativos por ser de cobertura nacional, sintetizamos los principales temas; se consideraron las instituciones fundamentales para la ejecución y finalizamos con la ubicación de los políticos representativos. Aquí cabe volver a aclarar que utilizamos hasta cierto punto como sinónimos programas (específicos) y políticas y que en la descripción de los programas primero se incluyeron los más generales, que están en nivel de las políticas y después algunos casos de programas específicos, que representan las políticas.

Recordemos que el Estado mexicano representa física y políticamente a la sociedad, mediante el gobierno que opera la administración pública: hace las

---

<sup>169</sup> La Ley General de Salud ha definido a la asistencia social como: el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva

policías. En su doble carácter de democrático y republicano en el estado, el gobierno se integra por poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, lo mismo sucede con el poder público en los estados; y por los niveles federal, estatal y municipal.

Tabla No. 5  
Organización del Gobierno Federal<sup>170</sup>

Poder legislativo	Poder ejecutivo <sup>171</sup>	Poder judicial
constituyente permanente <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cámara Senadores</li> <li>• Cámara Diputados</li> </ul>	admisión pública federal: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Centralizada</li> <li>• Paraestatal</li> </ul> Consejo de la Judicatura de la Federación	Suprema Corte de Justicia de la Nación  Tribunal electoral  Tribunales colegiados de circuito  Tribunales unitarios de circuito  Juzgados de distrito

Nos interesó destacar las funciones del Poder Ejecutivo que son políticas y administrativas. Para el despacho de los negocios del orden administrativo el Poder Ejecutivo se auxilia de la Administración Pública Federal; de conformidad con la Ley Orgánica respectiva, tal y como lo dispone la Constitución Política. La Administración Pública Federal se divide en centralizada y paraestatal.

La denominación de las dependencias que conforman la Administración Pública Federal Centralizada se enuncia en el artículo 26 de la Ley Orgánica respectiva, así como sus funciones y atribuciones (INAP 1999:5). Además, para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las dependencias pueden disponer de órganos administrativos desconcentrados, que les están jerárquicamente subordinados.

La Consejería Jurídica se ocupa de dar apoyo técnico jurídico al Ejecutivo Federal, someter a consideración y en su caso firma las iniciativas de ley y decretos que se presenten al Congreso de la Unión; revisión de proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos y demás instrumentos que firme el Presidente; coordinar los programas de normatividad jurídica para la Administración Pública Federal (Diario Oficial 15 de mayo de 1996).

<sup>170</sup> Organismos Gubernamentales Federales Autónomos. Instituto Federal Electoral, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal, Banco de México y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

<sup>171</sup> También se incluye a la Procuraduría General de la República, para el despacho de lo relacionado con el Ministerio Público. Por otra parte el Ejecutivo cuenta con tribunales administrativos para la solución de controversias en materias de lo contencioso, fiscal y conciliación y arbitraje.



La administración pública paraestatal, según los artículos primero y tercero de la Ley Orgánica se compone por

- organismos descentralizados
- empresas con participación estatal
- instituciones nacionales de crédito
- organizaciones auxiliares nacionales de crédito
- instituciones nacionales de seguros y de fianzas
- fideicomisos

Para la realización específica del servicio público, de la acción gubernamental de policy el Ejecutivo Federal puede y debe convocar a reuniones a los funcionarios titulares de las organizaciones que componen la Administración Pública Federal, desde luego dependiendo de la temática a resolver<sup>172</sup>.

Además, según el artículo 21 de la citada Ley Orgánica, el Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales (transitorias o permanentes), para el despacho de los asuntos en que deban intervenir varias secretarías de estado o departamentos administrativos. A estas comisiones podrán integrarse las entidades paraestatales -las que se agrupan por sectores y subsectores-. De igual manera, el artículo 25 enmarca la posibilidad de cooperación técnica entre las dependencias. Las acciones del ejecutivo federal se pueden coordinar con los gobiernos estatales a partir de convenios, legalmente establecidos según el artículo 22<sup>173</sup>.

Por primera vez se convocó oficialmente a toda la ciudadanía en abril de 1995 a participar en la integración de la nueva política de desarrollo social; la institución fue SEDESOL, con fundamento en el PND 1995 - 2000. Los temas que se desarrollaron fueron:

I Desarrollo y Nuevo Federalismo

II Desarrollo Regional y Empleo Productivo

III Comercialización y Abasto:

- **El manejo de los subsidios en la comercialización de granos**
- **Los circuitos alternativos para la comercialización, el abasto y la producción para el autoconsumo**

<sup>172</sup> "Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal" (Artículo 9º Ley Orgánica de Administración Pública Federal)

<sup>173</sup> Se denomina "Gabinete Legal" al pleno de secretarios de estado y jefes de departamentos administrativos. Mientras que "Gabinete Ampliado" incrementa a la participación anterior la de los titulares de las entidades paraestatales; en ambos casos preside el titular del Ejecutivo Federal. Ramo es la clave presupuestal asignada a las secretarías de estado, Gobierno del Distrito Federal y procuradurías. Sector es el agrupamiento de entidades paraestatales.



- El aspecto nutricional en las políticas de abasto a la población rural y urbana desprotegida
- La cobertura de abasto a las comunidades más apartadas y marginadas
- La definición de las políticas de abasto social

IV Desarrollo y Bienestar Social

- (entre otros) El mejoramiento del enfermo, la salud y la alimentación

Por otra parte, mediante acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial el 5 de enero de 1996 se dieron a conocer la fórmula y la metodología para la distribución entre las entidades federativas de las erogaciones federales para el Fondo de Desarrollo Social (Ramo 26), para el ejercicio fiscal de 1996 y fueron determinadas de la siguiente manera los principales criterios condiciones de rezago social y la magnitud de la pobreza. Se combinaron las fórmulas derivadas del cálculo de: a) índice de rezagos (medir carencias y detectar el nivel de necesidades básicas insatisfechas atendidas por los programas del ramo 26); b) por hogares de un índice para registrar la insuficiencia de ingresos. Para ambas se utilizó la información del XI Censo General de Población y Vivienda y resultaron los montos de la siguiente tabla

Cuadro No. 16

**Montos presupuestales para los Estados 1996 (millones de pesos)**

Aguascalientes	91'018,237
Baja California	81'392,738
<b>Baja California Sur</b>	<b>76'695,605</b>
Campeche	158'045,411
<b>Chiapas</b>	<b>569'488,898</b>
Chihuahua	161'191,559
Coahuila	102'185,352
Colima	79'673,461
Durango	199'203,741
Guanajuato	300'673,384
Guerrero	377'799,310
Hidalgo	302'156,688
Jalisco	251'708,444
México	366'621,883
Michoacán	318'365,883
Morelos	126'579,676
Nayarit	150'588,494
Nuevo León	110'429,049
Oaxaca	526'287,440
Puebla	418'741,450
Querétaro	196'294,067
Quintana Roo	134'435,888
San Luis Potosí	274'597,797

Sinaloa	170'462,552
Sonora	101'610,219
Tabasco	216'368,676
Tamaulipas	148'874,676
Tlaxcala	152'978,390
Veracruz	525'105,922
Yucatán	209'305,228
Zacatecas	245'524,980

*Fuente Diario Oficial 5 de enero de 1996*

Resaltamos las entidades Chiapas por se la que más recibió y en el otro extremo Baja California Sur

Originalmente se había incluido en este capítulo las descripciones de los programas de política social que se consideraron como ejemplos relevantes, para aplicar los conceptos desarrollados en los capítulos 2 y 3 Después se llegó a la conclusión de que era mucho más operativo sólo enlistarlos por sexenio y el desarrollo se encuentra en la sección de anexos por si se desea consultarlos.

#### **José López Portillo**

Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)  
 Programa Quinquenal del Sector Salud y Seguridad Social 1978 - 1982  
 Programas de Acción Sectorial de Salud. Programa Específico  
 Fondo Nacional para Actividades Sociales (FONAPAS)

Plan Nacional de Educación Programa Específico

#### **Miguel de la Madrid Hurtado**

Programas Regionales de Empleo y Desarrollo Regional  
 Programa Aliento y Crecimiento  
 Pacto de Solidaridad Económica  
 Programa Nacional de Salud  
 Programa de Acción Sectorial 1983 - 1985 (salud) Programa Específico  
 Programa Nacional de Ecología

#### **Carlos Salinas de Gortari**

Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) Programas Específicos  
 Programa Empresas de Solidaridad  
 Programa Nacional de Promoción y Cuidados a la Salud Programa Específico

**Ernesto Zedillo Ponce de León**

Programa para Superar la Pobreza 1995 - 1998. Programas Específicos SEDESOL Programa Desarrollo Educativo 1995 - 2000

Programa de Reforma del Sector Salud 1995 - 2000. Programa específico

**Principales temas en política social**

En este apartado se enlistan una serie de mensajes, dicha lista se constituyó con citas textuales ello podría parecer una burla o bien innecesario. Nuestra consideración fue que no valía el resumir u omitir **el dicho (discurso) gubernamental tal como fue dicho (argumentado). Nos interesó el mostrar exáctamente el contenido temático con el que se buscó y en la mayoría de los casos se logró la legitimidad para las acciones o policies. Por lo expuesto solicitamos se lea con paciencia las citas y al final se encontrará un concentrado de las argumentaciones gubernamentales.**

**José López Portillo**

*Plan Básico de Gobierno*

“El Plan Básico se sustenta en principios revolucionarios y persigue, en consecuencia, acciones también revolucionarias.”

“Forma parte ya del acervo doctrinario de la Revolución Mexicana la política social consistente en que ante fenómenos inflacionarios no deben congelarse los ingresos reales de campesinos y obreros...”

“La inflación acompañada de desempleo, ha dificultado que se llegue en extensión y profundidad a la distribución del ingreso nacional que se persigue. Un persistente desequilibrio externo, una alta tasa de desempleo y subempleo, una alza permanente en los precios no han impedido, sin embargo, que se haya salvaguardado e incluso incrementado, el poder adquisitivo de las clases urbanas de salario e ingreso fijo y de las clases rurales.”

“ para lo cual el gasto público deberá poner el ejemplo de austeridad y eficacia que el país requiere.”

“Reiteramos que creemos en la decisión política y que, por tanto, nos apartamos en nuestros propósitos y métodos de acción de cualquier proyecto tecnocrático, propiciador, cuando más, de fría eficiencia”

“.. se considera llegado el momento de establecer las condiciones para que las reformas estructurales y el proceso de crecimiento atiendan primordialmente al



mejoramiento del bienestar de los grupos mayoritarios de la población y reduzcan, gradual pero firmemente, el fenómeno de la marginalidad social."

"Queremos una política cabal de bienestar social, para lo cual postulamos incrementar la capitalización nacional y mantener una alta tasa de crecimiento del PIB. Deseamos, igualmente, obtener un desarrollo geográficamente equilibrado"

"Una política de bienestar social completa, de la cual forma parte la ocupación de los desocupados o subocupados y el mejoramiento en las condiciones de vida de la población que ya dispone de empleo"

"Descartamos la idea de que el costo de la enseñanza, el sueldo de los maestros, es un gasto corriente. La educación constituye una de las más altas y rendidoras inversiones humanas. Un sistema educativo racionalmente estructurado tiende a redistribuir las oportunidades sociales y, en consecuencia, las posibilidades de acceso a mejores niveles de vida y de bienestar"

"...debe planearse como meta destinar el 5% del PIB a la educación"

"Luchar contra la marginación social y el desperdicio humano, que, en términos sociales, representa el abandono de una parte de la población a niveles de infrasubsistencia y de mexicanos sin salud y sin seguridad social frente al desempleo y la vejez"

"La salud no es patrimonio exclusivo de minorías, sino un derecho social de todos los mexicanos. Eliminar la marginación de la población en los pequeños municipios y las áreas rurales, respecto a los servicios de salud, constituye un objetivo prioritario"

"...un motor importante del desarrollo es la inversión en recursos humanos, especialmente en salud y educación. También se menciona que es necesario un cambio sustancial en las instituciones formativas de personal de salud... para resolver los problemas de la sociedad "

"Los problemas de vivienda urbana, a pesar de la insalubridad y el hacinamiento que se registra en esas zonas, no alcanzan a los que la miseria provoca en el campo. Resolver los problemas habitacionales que se padecen en el campo es una tarea a largo plazo. Quien quiera mejorar la habitación rural, ha de mejorar simultáneamente las condiciones de vida en el campo"

En el Plan Global de Desarrollo la política social se planteó para lograr mejores empleos para los grupos más rezagados, influir en la distribución del ingreso y reorientar los flujos migratorios internos. Desde luego también consideró la dotación de servicios básicos, destacando los rubros de educación, salud, capacitación, nutrición infantil y autoconstrucción de vivienda

## **Miguel de la Madrid Hurtado**

### *Toma de posesión*

"Mi compromiso ideológico es con la Revolución Mexicana"

"El nacionalismo revolucionario determinará mi conducta. . La educación es el instrumento de la Nación para afirmarse. Atenderemos enfáticamente la calidad de la educación; propiciaremos el acceso de las clases populares a los niveles educativos superiores . ."

"A su gobierno (JLP) le debemos múltiples realizaciones: el fortalecimiento del principio liberal, un gran empuje a la actividad económica y el empleo; avances destacados en energía y alimentos, incrementos significativos en educación y seguridad social, apoyo a los marginados; la reforma política; la reforma administrativa . ."

"La sociedad igualitaria es demanda original, es demanda permanente de la Revolución Mexicana. La desigualdad social sigue siendo uno de los más graves problemas de México"

"Buscaremos, con renovada voluntad, la equidad; cada grupo y cada individuo debe aportar según su capacidad para dar a cada quien lo que le corresponde..."

"Pongo en marcha el Programa de Reordenación Económica cuyos objetivos centrales son combatir a fondo la inflación, proteger el empleo y recuperar las bases de un desarrollo dinámico, sostenido, justo y eficiente."

### *Plan Básico de Gobierno*

"Las tesis del proyecto nacional de la Revolución Mexicana son plenamente vigentes el nacionalismo económico, político y cultural, alcanzar la justicia por el camino de la libertad, el vigoroso estado de derecho que surge de una sociedad en pleno procesos de transformación, la democracia como estilo integral de vida; la economía mixta que garantiza la rectoría del desarrollo al estado. ."

"el nacionalismo mexicano constituye una fuerza de cohesión para enfrentar los problemas interno y externos El nacionalismo mexicano afirmó la propiedad originaria de la Nación sobre los recursos naturales como un dominio irrenunciable, se puntualiza en normas que regulan la inversión extranjera; en la tarea de configurar una cultura nacional homogénea . ."

"la idea de libertad colectiva se desarrolla a través de los derechos sociales, los cuales consideran al individuo desde el ángulo de su pertenencia a grupos y clases, que demandan acciones del estado para su protección y pleno desenvolvimiento. En un estado democrático, el poder público debe ser representativo, gestor y guardián de los intereses de las mayorías"

"el concepto de justicia contenido en la Constitución, obliga al constante mejoramiento económico, político y cultural del pueblo; ordena la necesaria distribución equitativa de la riqueza pública, proscribida toda ventaja en perjuicio de la sociedad o de alguna clase social en favor de intereses particulares"

"los derechos sociales, establecidos en el sistema constitucional, son para igualar oportunidades y seguridades"

"desarrollo social la planeación democrática del desarrollo ordena y conduce el cambio social, es un proceso eminentemente político. . el desarrollo social no se da automáticamente y ha hecho evidente reorientar las actividades socioeconómicas, bajo la rectoría del estado el logro de los grandes propósitos nacionales Lo vincula con la distribución del ingreso para los rubros de **alimentación**, salud, educación, vivienda"

#### *IV Informe de Gobierno Política Social*

"Los esfuerzos más importantes se han dirigido a evitar la caída del nivel de ocupación. Los servicios educativos y de salud aumentaron la cobertura y el monto de sus beneficios. **Se impulsó la producción de alimentos básicos y se instrumentaron programas para su procesamiento, distribución y comercialización**"

"Una de las estrategia centrales de esta administración tiene como finalidad **cumplir el compromiso en materia alimentaria. Los avances logrados en materia de alimentación y nutrición, logrados con base en el PRONAL, han significado un inmenso trabajo de coordinación...su objetivo central fortalecer la soberanía alimentaria gracias al aumento de la producción agropecuaria y pesquera, a la reducción de importaciones de alimentos básicos, a la constitución de reservas, al mejoramiento de los sistemas de abasto y a la atención creciente a los programas de asistencia social alimentaria**"

#### **Carlos Salinas de Gortari**

##### *Plan Nacional de Desarrollo*

"Liberalismo social La Revolución Mexicana se propuso crear un estado fuerte, pero también una sociedad emancipada. Definió la propiedad originaria de la Nación, en áreas estratégicas, pero nunca como monopolio exclusivo ni excluyente"

"...la mayoría de las reformas de la Revolución han agotado sus efectos y ya no son garantía para el desarrollo del país, por ello se debe reformar el estado. Tradicionalmente se nos educó para asociar más estado con más justicia, pero en realidad se generó un proteccionismo y muchos subsidios como resultado de la concepción general del quehacer público"

"La crisis demostró que un estado más grande no necesariamente es más capaz y justo, si comprobó que el bienestar del pueblo decreció"

"Con respecto a las desigualdades sociales, la obligación estatal no es ser crecientemente propietario, sino crecientemente justo"

"Si el estado desatiende sus obligaciones por estar administrando no es ni justo ni revolucionario; desincorporar empresas estratégicas no es renunciar a regular y conducir el desarrollo nacional, porque la propiedad de empresas no es la condición única de la rectoría del estado"

"El Estado Solidario tiene como objetivo primordial la justicia, fortalecer la eficacia, no mediante la posesión, sino armonizando intereses. Asimismo, busca la eliminación de políticas distributivas fundamentadas en orientaciones globales y grandes burocracias; por lo que sus programas sociales se financiarán con recursos propios que redundarán en productividad social"

" construcción gubernamental del piso social básico: satisfactores en los rubros de **alimentación**, salud, educación y vivienda, pero que la dotación de esos servicios fuera una oferta integral abarcando no sólo al sector público sino al social y privado también"

#### *II Informe de Gobierno*

"...la pobreza no es una fatalidad. Canalizamos más recursos y tenemos mayores oportunidades para enfrentarla. Está el mandato de nuestras leyes para erradicarla y existe el reclamo de la sociedad para hacer de la lucha contra la pobreza una prioridad nacional."

#### *III Informe de Gobierno*

"...los recursos derivados de las privatizaciones que se canalizaron al Fondo de Contingencia se han aplicado a cancelar pasivos por 20 billones de pesos que el Gobierno Federal tenía con el Banco de México. el gobierno ha considerado inconveniente aplicar ingresos que se perciben por vez única, como los provenientes de la venta de empresas, al financiamiento de gastos permanentes"

#### *PRONASOL*

"...avanzó en la construcción de un nuevo esquema de política social sustentado en el respeto y la recuperación del amplio y variado mosaico de tradiciones, patrones culturales y formas de organización que existen en nuestros pueblos, barrios y comunidades. En ellos solidaridad es un valor profundamente enraizado"

"La solidaridad supera cualquiera de los esfuerzos aislados de los sectores de la sociedad, además es un modelo tradicional de la sociedad mexicana, como el tequio oaxaqueño, el gobierno de la República reconoce su importancia al recuperarla en el programa"

“Las causas de la pobreza son múltiples y complejas, por ello las acciones del programa se ordenan conforme a prioridades PRONASOL busca romper el círculo vicioso que reproduce y acrecienta generacionalmente la pobreza, ésta se manifiesta en todo el territorio. Esta peculiar manera de luchar contra la pobreza aumentó la cohesión comunitaria y la identidad del país”

“Con la aplicación de Solidaridad la configuración de una cultura política municipal democrática es una posibilidad cada vez más evidente”

“El liberalismo social inspira las acciones de Solidaridad, pues reconoce que no puede haber igualdad si no hay libertad y que no puede existir democracia si no hay justicia”

#### *Creación de SEDESOL:*

“La reciente creación de la Secretaría de Desarrollo Social permite articular la unidad de dirección e impulso institucional que requiere la práctica del bienestar en nuestro país con el valioso método de trabajo que Solidaridad ha impulsado”

#### **Ernesto Zedillo Ponce de León**

##### *PND*

Objetivo de la política social propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución, elevar los niveles de bienestar y de calidad de vida de los mexicanos, y de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social

“la inequidad se expresa entre las personas por la diferencia de oportunidades y de ingreso, en las regiones, por las ventajas de unas sobre otras en un contexto de mayor competitividad económica, y entre los sectores productivos, por los desequilibrios que presenta la economía rural respecto a las actividades industriales y de servicios. Por estas razones, la política de desarrollo social asumirá un carácter integral”

“En el umbral del siglo XXI el principal desafío de México consiste en disminuir la pobreza y moderar la desigualdad entre los diferentes estratos de la población”

#### *Programa para superar la pobreza*

“El Gobierno Federal tiene como uno de sus principales objetivos luchar contra la pobreza. . por eso este programa pone especial énfasis en los factores que inciden en el círculo de la pobreza extrema educación, salud, **alimentación**, vivienda y empleo”

“La política social promoverá, también, que la población y el crecimiento económico se apoyen mutuamente en la búsqueda de un equilibrio que eleve el

nivel de bienestar de los diversos sectores de la sociedad y de las regiones que se enfrentan a condiciones de rezago”

“...a pesar de los estrechos vínculos entre desigualdad y pobreza, su combate demanda estrategias complementarias pero diferenciadas... para evitar la transmisión generacional de la pobreza son indispensables la complementariedad e interacción del desarrollo social con el desempeño económico...A su vez, la superación de la pobreza extrema se vincula el fortalecimiento de la democracia”

“El problema de la desigualdad en la distribución del ingreso requiere enfrentarse mediante medidas de política económica; el PND definió la estrategia de crecimiento económico con equidad para alcanzar un bienestar generalizado y perdurable”

“Los programas sectoriales de educación, salud, vivienda, desarrollo urbano, empleo, capacitación, defensa de derechos laborales, financiamiento del desarrollo, protección al medio ambiente, población definen el compromiso de una política social que aspira a hacer realidad el acceso universal a todos esos satisfactores”

“El modelo neoliberal es insuficiente para un país como México, en donde, sin duda, requerimos de un mercado eficiente y amplio, pero también de una política específica de construcción de justicia social”

“El combate a la pobreza es un compromiso de todos y por ello no puede ser patrimonio exclusivo de alguien”

“La nueva democracia mexicana nos abre caminos que debemos transitar con una política social integral El desarrollo social integral obliga a una diferenciación de políticas en consideración de quienes son sus receptores ... el sector más desprotegido es el agrícola y de marginación urbana”

“La estrategia de desarrollo social ... bajo un principio básico: dar un trato desigual a los desiguales para construir opciones reales para romper el círculo vicioso de la pobreza”

Tabla No. 6  
Principales argumentos institucionales

Tema	JLP	MMH	CSG	EZPL
las acciones del gobierno se sustentan en principios de la Revolución	x	x		
la política social forma parte del acervo	x	x		

doctrinario de la Revolución				
la política social debe construir un piso social básico			x	
la política social con un nuevo esquema y valor: solidaridad			x	
Objetivo de la política social: propiciar igualdad de oportunidades				x
Recuperar bases de un desarrollo dinámico, sostenido		x		
se incrementa y/o salvaguarda el poder adquisitivo de la población	x			
el gasto público es ejemplo de austeridad y eficacia	x	x		
Propósitos y métodos alejados de modelos tecnocráticos / neoliberal	x			x
Incrementar la capitalización y una alta tasa de crecimiento del PIB	x	x		
la educación es una de las más altas y rendidoras inversiones	x	x		

Luchar contra la marginación social / la desigualdad social uno de los más graves problemas	x	x		
la salud no es patrimonio de minorías	x	x		x
Resolver problemas de vivienda urbana y rural	x	x		
Lograr mejores empleos para los grupos más rezagados	x	x		
Democracia, estilo integral de vida / concepto justicia en la Constitución		x		
Democracia vinculada a política social				x
Libertad colectiva a través de los derechos sociales		x		
Erradicación de la pobreza extrema			x	x
Selectividad y equidad en el gasto social			x	x
Promover el desarrollo regional				x
Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos				x
Romper el círculo vicioso que reproduce			x	x



la pobreza				
la Revolución agotó efectos / no al Estado crecientemente propietario			x	x
Libertad y justicia han inspirado al liberalismo social			x	
Necesaria la organización social	x		x	x

### Instituciones ejecutoras de política social

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aprobada el 26 de diciembre de 1976 la estructura del Poder Ejecutivo Federal era:

Tabla No. 7

#### Estructura de Gobierno. José López Portillo

Secretaría	Antecedente / Observaciones
de la Presidencia	Databa de diciembre de 1958 y desapareció en esta administración <sup>174</sup>
de Programación y Presupuesto (SPP)	Creada en marzo de 1977 a partir de la Secretaría de la Presidencia <sup>175</sup>
de Gobernación (SEGOB)	
de Relaciones Exteriores (SRE)	
de la Defensa Nacional (SEDENA)	
de Marina	
de Hacienda y Crédito Público (SHyCP)	
de Comunicaciones y Transportes (SCT)	
de Turismo	
de Patrimonio y Fomento Industrial	
de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)	Fusión de Secretaría de Agricultura y Ganadería con la de Recursos Hidráulicos. 4 enero 1977 Subsecretarías de: 1 Agricultura y operación 2. Forestal y de la fauna

<sup>174</sup> Su principal función fue como órgano de planeación, coordinación y vigilancia debía realizar la programación de inversiones, además de impulsar el mejoramiento administrativo que a su vez retomó de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa

<sup>175</sup> Comenzó a funcionar con tres subsecretarías: de Programación; de Presupuesto, y de Evaluación. Para nuestro análisis es de suma importancia saber que en esta institución quedó la responsabilidad de elaborar planes nacionales, regionales y sectoriales de desarrollo económico y social

	4. Infraestructura hidráulica 5. Planeación <b>Referida a política social</b>
de Asentamiento Humanos y Obras Públicas (SAHOP) *	Suplió a la Secretaría de Obras Públicas. 29 de diciembre de 1976 <b>Referida a política social</b>
de Educación Pública (SEP)	Subsecretarías: 1. Cultura y recreación 2. Educación básica 3. Educación e investigación tecnológica 4. Educación superior e investigación científica 5. Planeación educativa <b>referida a política social</b>
de la Reforma Agraria (SRA) *	<b>Referida a política social</b>
de Comercio	Subsecretarías: 1. Comercio Interior 2. Comercio Exterior 3. Planeación Comercial <b>referida a política social</b>
de Salubridad y Asistencia	Subsecretarías de: 1.- Salubridad 2.- Asistencia 3.- Mejoramiento del ambiente 4.- Planeación (creada en 1977) <b>referida a política social</b>
del Trabajo y Previsión Social *	<b>Referida a política social</b>

- a pesar de que, en efecto estas secretarías ejecutaban políticas en política social, por estar sus programas alejados de la política alimentaria no se desarrolló más sobre ellas

#### continuación Tabla No. 7

Institución	Antecedente / Observaciones
Coordinación de COPLAMAR	adsrita a Presidencia de la República. Creación 12 enero 1977. Mayo de 1979 se firma del convenio IMSS – COPLAMAR para ofrecer servicios médicos (atención primaria) a poblaciones marginadas rurales <sup>176</sup>
Coordinación del Sistema Nacional de Evaluación	Publicada su creación en el Diario Oficial el 21 de octubre de 1977 <sup>177</sup>

<sup>176</sup> Los servicios se establecieron en todo el país; pero Chiapas, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Hidaigo, San Luis Potosí y Guerrero concentraron el 49% de los recursos

<sup>177</sup> Se consideró a la evaluación sistemática como condición indispensable para alcanzar los objetivos intrasectoriales e intersectoriales. La Coordinación quedó directamente adsrita al Presidente de la República, como una unidad de asesoría, apoyo técnico y coordinación. El Coordinador General sería nombrado por el Ejecutivo Federal, cada secretaría de estado y departamento administrativo nombraría un representante. Se encargaría de emitir normas para autoevaluación de todas las entidades de la administración pública

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Cuadro No. 18

## Distribución del presupuesto por ramos 1977

Ramo	Millones de pesos
Presidencia de la República	415'000,000.00
Gobernación	814'000,000.00
Relaciones Exteriores	1,416'000,000.00
Hacienda y Crédito Público	7,193'000,000.00
Defensa Nacional	7,939'000,000.00
<b>Agricultura y Ganadería</b>	<b>24,326'000,000.00</b>
Comunicaciones y Transportes	9,716'000,000.00
<b>Comercio</b>	<b>1,088'000,000.00</b>
<b>Educación Pública</b>	<b>59,876'000,000.00</b>
<b>Salubridad y Asistencia</b>	<b>7,677'000,000.00</b>
Marina	2,796'000,000.00
Trabajo y Previsión Social	675'000,000.00
Reforma Agraria	1,434'000,000.00
<b>Departamento de Pesca</b>	<b>343'000,000.00</b>
Patrimonio y Fomento Industrial	1,756'000,000.00
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	12,881'000,000.00
Turismo	587'000,000.00
Deuda Pública	80,840'000,000.00
<b>Programación y Presupuesto</b>	<b>2,175'000,000.00</b>

Fuente: Diario Oficial 31 diciembre 1977

Cuadro No. 19

## Distribución del presupuesto por ramos 1978

Ramo	Millones de pesos
Presidencia de la República	544'233,000.00
Gobernación	1,209'926,000.00
Relaciones Exteriores	1,759'710,000.00
Hacienda y Crédito Público	1,822'919,000.00
Defensa Nacional	9,513'743,000.00
Agricultura y Recursos Hidráulicos	<b>28,169'931,000.00</b>
Comunicaciones y Transportes	10,768'870,000.00
<b>Comercio</b>	<b>1,347'543,000.00</b>
<b>Educación Pública</b>	<b>74,372'755,000.00</b>
<b>Salubridad y Asistencia</b>	<b>11,843'934,000.00</b>
Marina	3,142'221,000.00
Trabajo y Previsión Social	970,738,000.00
Reforma Agraria	1,995'562,000.00
<b>Departamento de Pesca</b>	<b>1,626'677,000.00</b>
Patrimonio y Fomento Industrial	2,495'983,000.00
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	13,500'328,000.00
Turismo	825'149,000.00
Deuda Pública	113,661'660,000.00
<b>Programación y Presupuesto</b>	<b>3,097'449,000.00</b>

Fuente: Diario Oficial 30 de diciembre 1977

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

Coordinación General de Programas para Productos Básicos	Publicada su creación en el Diario Oficial en 1980
Fondo Nacional para Actividades Sociales (FONAPAS)	Publicada su creación en el Diario Oficial el 31 de enero de 1977
Instituto Nacional del Consumidor (INCO)	Se publicó su creación en diciembre de 1975, para entrar en funciones en enero de 1976
Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia (DIF)	Creación en enero de 1977 a partir de la fusión de bienes y funciones del Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INMPI) y del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMAN)
Departamento del Distrito Federal (DDF)	
Instituto Nacional de la Nutrición (INN)	
Instituto Nacional Indigenista (INI)	
Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA)	
IMSS	
ISSSTE	

Ahora nos interesa particularmente que podamos confrontar los montos del presupuesto, esta larga es para que podamos ubicar las diferencias entre los ramos, la graficamos con la intención de aligerar su análisis:

Cuadro No. 17

#### Distribución del presupuesto por ramos 1976

Ramo	Millones de pesos
Presidencia de la República	172'256,000.00
Secretaría de la Presidencia	613'818,000.00
Gobernación	653'102,000.00
Relaciones Exteriores	663'601,000.00
Hacienda y Crédito Público	5,216'169,000.00
Defensa Nacional	5,876'720,000.00
<b>Agricultura y Ganadería</b>	<b>3,824'390,000.00</b>
Comunicaciones y Transportes	5,313'052,000.00
<b>Industria y Comercio</b>	<b>929'102,000.00</b>
<b>Educación Pública</b>	<b>37,648'985,000.00</b>
<b>Salubridad y Asistencia</b>	<b>5,254'196,000.00</b>
Marina	3,045'134,000.00
Trabajo y Previsión Social	453'210,000.00
Reforma Agraria	1,164'211,000.00
Recursos Hidráulicos	13,924'000,000.00
Patrimonio Nacional	1,679'219,000.00
Obras Públicas	7,262'800,000.00
Turismo	291'821,000.00
Deuda Pública	45,030'153,000.00

Fuente: Diario Oficial 31 diciembre 1975

Cuadro No. 20  
Distribución del presupuesto por ramos 1979

Ramo	Millones de pesos
Presidencia de la República	974'721,000.00
Gobernación	2,574'793,000.00
Relaciones Exteriores	2,169'700,000.00
Hacienda y Crédito Público	9,438'607,000.00
Defensa Nacional	11,814'600,000.00
<b>Agricultura y Recursos Hidráulicos</b>	<b>45,263'800,000.00</b>
Comunicaciones y Transportes	15,240'496,000.00
<b>Comercio</b>	<b>1,758'621,000.00</b>
<b>Educación Pública</b>	<b>97,624'300,000.00</b>
<b>Salubridad y Asistencia</b>	<b>14,984'785,000.00</b>
Marina	4,002'7000,000.00
Trabajo y Previsión Social	1,303'270,000.00
Reforma Agraria	3,234'300,000.00
<b>Departamento de Pesca</b>	<b>3,283'384,000.00</b>
Patrimonio y Fomento Industrial	3,602'467,000.00
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	18,034'700,000.00
Turismo	1,187'259,000.00
Deuda Pública	149,202'400,000.00
<b>Programación y Presupuesto</b>	<b>4,095'200,000.00</b>

Fuente: Diario Oficial 29 de diciembre 1978

Cuadro No. 21  
Distribución del presupuesto por ramos 1980

Ramo	Millones de pesos
Presidencia de la República	1,311'938,000.00
Gobernación	3,583'398,000.00
Relaciones Exteriores	2,752'859,000.00
Hacienda y Crédito Público	132,364'821,000.00
Defensa Nacional	13,912'000,000.00
<b>Agricultura y Recursos Hidráulicos</b>	<b>74,972'577,000.00</b>
Comunicaciones y Transportes	37,413'700,000.00
<b>Comercio</b>	<b>28,562'506,000.00</b>
<b>Educación Pública</b>	<b>125,354'205,000.00</b>
<b>Salubridad y Asistencia</b>	<b>18,742'600,000.00</b>
Marina	4,903'016,000.00
Trabajo y Previsión Social	1,918'146,000.00
Reforma Agraria	5,512'057,000.00
Departamento de Pesca	7,109'190,000.00
Patrimonio y Fomento Industrial	50,378'477,000.00
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	26,196'600,000.00
Turismo	4,182'000,000.00
Deuda Pública	197,073'453,000.00
<b>Programación y Presupuesto</b>	<b>6,728'090,000.00</b>

Fuente: Diario Oficial diciembre 1979

Cuadro No. 22

**Distribución del presupuesto por ramos 1981**

Ramo	Millones de pesos
Presidencia de la República	1,740'000,000.00
Gobernación	8,500'000,000.00
Relaciones Exteriores	3,800'000,000.00
Hacienda y Crédito Público	253,834'000,000.00
Defensa Nacional	25,855'000,000.00
<b>Agricultura y Ganadería</b>	<b>120,000'000,000.00</b>
Comunicaciones y Transportes	62,322'000,000.00
<b>Comercio</b>	<b>54,218'700,000.00</b>
<b>Educación Pública</b>	<b>196,492'000,000.00</b>
<b>Salubridad y Asistencia</b>	<b>28,191'000,000.00</b>
Marina	7,791'000,000.00
Trabajo y Previsión Social	4,160'000,000.00
Reforma Agraria	7,982'500,000.00
Departamento de Pesca	<b>11,385'900,000.00</b>
Patrimonio y Fomento Industrial	109,975'000,000.00
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	49,426'700,000.00
Turismo	7,020'400,000.00
Deuda Pública	299,598'400,000.00
	<b>9,880'400,000.00</b>
Programación y Presupuesto	

Fuente: Diario Oficial 31 diciembre 1980

Cuadro No. 23

**Distribución del presupuesto por ramos 1982**

Ramo	Millones de pesos
Presidencia de la República	2,888'000,000.00
Gobernación	10,186'500,000.00
Relaciones Exteriores	5,042'589,000.00
Hacienda y Crédito Público	348,732'595,000.00
Defensa Nacional	32,764'200,000.00
<b>Agricultura y Recursos Hidráulicos</b>	<b>169,983'215,000.00</b>
Comunicaciones y Transportes	91,831'900,000.00
<b>Comercio</b>	<b>65,279'945,000.00</b>
<b>Educación Pública</b>	<b>306,522'900,000.00</b>
<b>Salubridad y Asistencia</b>	<b>43,378'000,000.00</b>
Marina	10,941'674,000.00
Trabajo y Previsión Social	8,542'517,000.00
Reforma Agraria	9,725'400,000.00
<b>Departamento de Pesca</b>	<b>14,441'812,000.00</b>
Patrimonio y Fomento Industrial	156,849'047,000.00
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	63,199'300,000.00
Turismo	8,219'000,000.00
Deuda Pública	594,649'400,000.00

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<b>Programación y Presupuesto</b>	<b>15,169'300,000.00</b>
<b>Promoción Regional</b>	<b>83,250'000,000.00</b>

*Fuente: Diario Oficial 31 diciembre 1981*

### Sector Agropecuario

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) inició sus actividades en enero de 1977. De entre las funciones y responsabilidades que le fueron atribuidas con base en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las relativas al sistema alimentario fueron:

“A la SARH corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I Planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos;
- II Definir, aplicar y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejor rendimiento en la agricultura, silvicultura, ganadería, avicultura y apicultura;
- III Organizar y encauzar el crédito ejidal agrícola, forestal y ganadero, con la cooperación de la SHyCP;
- IV Organizar a los productores del sector agropecuario en torno a programas a nivel nacional y regional, en coordinación con la SRA;
- V Fomentar las organizaciones mixtas con fines de producción agropecuaria o silvícola cuyo objeto sea la producción agropecuaria o silvícola, en coordinación con la SRA;
- IX Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, reservas, cotos de caza, semilleros y viveros;
- XIII Organizar y mantener al corriente los estudios económicos sobre la vida rural, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla;...

En el orden de prioridades de la política de fomento que impulsa el régimen del Lic. José López Portillo, **destaca el sector dedicado a la producción de alimentos**, dada la insoslayable realidad que tenemos que satisfacer...” (SARH 1977: 18 - 20)

El gabinete agropecuario surgió en Septiembre de 1977, como una instancia presidencial de coordinación para las políticas y programas que realizaría el Estado en el sector agropecuario y forestal. Fue integrado por:

- Presidente de la República, José López Portillo
- Secretarios de SARH, Francisco Merino Rábago
- SPP, Miguel de la Madrid Hurtado
- SRA, Gustavo Carbajal Moreno

- SHyCP, David Ibarra Muñoz
- SECOM, Jorge de la Vega Domínguez
- Patrimonio y Fomento Industrial, José Andrés de Oteyza
- Director general del Banco Nacional de Crédito Rural, Jorge Navarro Ayala
- Director General CONASUPO, Manuel González Cosío
- Secretario Técnico del Gabinete, Sergio Reyes Osorio

El objetivo del gabinete se definió de la siguiente manera: "asegurar la mayor eficiencia de las acciones del sector público, en la consecución de las metas que el Estado se ha trazado para fortalecer el desarrollo económico y social del sector agropecuario y forestal"

En consecuencia las funciones que se le atribuyeron fueron:

- a) conciliar los objetivos del sector agropecuario y forestal dentro del esquema general de desarrollo del país
- b) examinar y aprobar, en su caso, el Programa Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal y establecer sistemas para la supervisión de su cumplimiento
- c) definir las políticas relacionadas con el desarrollo del sector; establecer el orden de prioridades para la realización de los programas del sector, así como la vigilancia en el cumplimiento de los mismos
- d) impulsar la creación de sistemas de información permanentes

El Gabinete tendría reuniones mensuales y sus resoluciones serían de carácter obligatorio, para la toma de decisiones colegiada funcionarían "Comisiones Operativas"; todo bajo la coordinación administrativa de un secretariado técnico.

Para la vinculación del Gobierno Federal con los estatales se conformarían Grupos Sectoriales Agropecuarios; como instancias de información, programación y acuerdo. Ello se concretizaría en la operación de policíes en las que los Grupos recibirían los lineamientos del Gabinete en el seno de los COPRODES.

Cada Grupo Sectorial Agropecuario (en cada entidad) se conformaría con la participación de: el gobernador; representantes de las secretarías de SARH, SPP, SRA, SHyCP, SECOM, STyPS, Patrimonio y Fomento Industrial; representantes de BANJIDAL, CONASUPO, Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios, COPLAMAR, CONAFRUT, FERTIMEX; vocales ejecutivos de los distritos de riego; funcionarios estatales que designara el gobernador<sup>178</sup>.

<sup>178</sup> Funcionaron con ámbito nacional para sus policíes las siguientes comisiones: Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, creada en junio de 1976, presidida por el Secretario de la Presidencia e integrada por la secretarías de Gobernación; Marina; Hacienda; Patrimonio Nacional; Industria y Comercio; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Trabajo; Reforma Agraria; Turismo y DDF. Su objetivo: coordinar la elaboración, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.



Comisión Nacional del Desarrollo Agroindustrial. Fue creada en agosto de 1979, siendo presidida por el titular de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Participaron las siguientes secretarías e instituciones: Agricultura; Hacienda; Programación y Presupuesto; Patrimonio y Fomento Industrial; Comercio; Trabajo; Reforma Agraria; Banco de México; Banco Nacional de Crédito Rural; Fideicomiso Fondo de Fomento y Apoyo a la Agroindustria. El objetivo fue coordinar la acción pública para lograr la planeación, el fomento y la evaluación del desarrollo agroindustrial

En agosto de 1979 se publicó en el Diario Oficial el acuerdo presidencial mediante el cual se creó con carácter de permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto - Financiamiento para el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento. El fundamento estuvo en los planteamientos de eficacia de la Reforma Administrativa. La Comisión quedó integrada por las secretarías SPP y SHyCP

## Sector Salud

El gabinete del Sector Salud fue creado el 30 de septiembre de 1978, instancia presidencial cuyo principal objetivo fue conciliar los objetivos de salud con el esquema general de desarrollo del país, mediante el examen y la aprobación planes y programas sectoriales<sup>179</sup>. Su actuación se concretizó así:

- establecer prioridades y evaluar avances en las acciones gubernamentales
- impulsar la creación permanente de sistemas de información
- sugerir modificaciones de carácter legal o administrativo

El sector salud se conformó por los subsectores de salud y el de seguridad social, en ambos participarían el IMSS, el ISSSTE y el DIF. La titularidad a cargo de las secretarías de Salubridad y Asistencia y la del Trabajo y Previsión Social.

Con la aprobación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que estableció la sectorización del aparato administrativo se otorgaron más atribuciones a la Secretaría de Salud, como la planeación de la política de saneamiento ambiental. Asimismo, de acuerdo con el **Plan de Gobierno, en su capítulo III "Salud, nutrición y seguridad social"** y con el proceso de reforma administrativa en 1977 se creó la Subsecretaría de Planeación de la SSA, la que funcionaría con recomendaciones sobre los programas institucionales para todo el sector salud.

---

Comisión Nacional de Precios Creada en octubre de 1977 Presidida por el Secretario de Comercio e integrada por las siguientes secretarías de estado: Hacienda, Patrimonio; Agricultura; Trabajo; y las instituciones CONASUPO; Banco de México; NAFINSA; INCO; PROFECO; y las organizaciones: Confederación Nacional Campesina; Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad; Confederación Nacional Cooperativa; Confederación Nacional de Cámaras de Comercio; Confederación Nacional de Cámaras Industriales Su objetivo: proponer a la SECOM los precios máximos para los artículos de consumo generalizado, opinar cuando los productos del campo afectaran los precios finales

<sup>179</sup> Por ejemplo la aprobación para el uso de la Cartilla Nacional de Vacunación y el Programa Nacional de Planificación Familiar

Además en ese capítulo "Salud, Nutrición y Seguridad Social" se señalaron los compromisos gubernamentales en los rubros de: extensión de la cobertura a los servicios de salud; prioridad a los programas para población rural y a la marginada urbana; planeación de los servicios con esquemas de regionalización en los niveles primario, secundario y terciario; reforzamiento a los programas de atención materno - infantil y de planificación familiar. Esta temática fundamentó el Programa Quinquenal del Sector Salud 1978 - 1982<sup>180</sup>

En el año de 1980 se comenzó a impulsar la desconcentración en tres estados de la República y se fortaleció la capacidad técnica de las jurisdicciones sanitarias y en agosto de 1981 la Presidencia de la República creó la Coordinación de los Servicios de Salud a cargo del Dr. Guillermo Soberón Acevedo, dicha unidad funcionó asesorando a la propia Presidencia.

Por su parte el DIF. Tuvo como objetivo primordial: promover y atender a la población infantil en lo referente a salud, educación y desarrollo cultural, tanto en el ámbito familiar como en la comunidad a la que el niño pertenece fortaleciendo así el desarrollo armónico de la familia (para más información CF Anexo DIF).

#### Sector Social

Instituto Nacional del Consumidor. Creado con base en la Ley Federal de Protección al Consumidor funcionó desde 1976, como un organismo descentralizado, su objetivo central fue conocer y analizar permanentemente la problemática nacional del consumo; atender necesidades de información, orientación, capacitación y educación a la población. De manera que su principal objetivo se definió como informar y capacitar al consumidor en el conocimiento y ejercicio de sus derechos; orientándolo para utilizar racionalmente su capacidad de compra y estuviera advertido de prácticas comerciales lesivas a sus intereses; auspiciando hábitos de consumo que protegieran el patrimonio familiar. Quedó bajo la coordinación de SECOFI y su competencia enmarcada en el artículo 28 de la Constitución Política.

Los objetivos específicos más importantes: diseñar y aplicar programas permanentes y campañas temporales de difusión a través de los medios masivos de comunicación para orientar a los consumidores; diseñar, aplicar y promover programas de educación sobre el consumo; establecer mecanismos de información para orientar a las autoridades, industriales, comerciantes con respecto a las necesidades y problemas de los consumidores.

En consecuencia las principales acciones que desarrolló el Instituto fueron: recopilar, elaborar, procesar y divulgar información objetiva sobre bienes y servicios ofrecidos en el mercado; formular y realizar programas de difusión, enfatizando los derechos del consumidor; orientar a la industria y al comercio. Entre las líneas de investigación que desarrolló estuvieron **investigaciones socioeconómicas (hábitos de consumo y gasto de la población, impactos de la crisis por estratos de ingreso), alimentación y nutrición (**

<sup>180</sup> Cabe destacar que explícitamente se mencionaba la continuidad de este programa sectorial con el anterior Plan Nacional de Salud 1974 - 1983

**sugerencias para lograr dietas equilibradas, variadas y de bajo costo a partir de las propiedades nutricionales de los alimentos básicos)**

Las oficinas centrales se ubicaron en la Ciudad de México y se establecieron algunas delegaciones estatales. El Consejo Directivo (máximo órgano decisor) se conformó por los titulares de las Secretarías: SECOFI, SHyCP, SSA, STyPS, SEP, SARH, SCT, SECTUR; además de CONASUPO, Comité Nacional Mixto de Protección al Salario; vocales de la FSTSE, Cámaras Nacionales de Comercio y de Industriales; así como representantes de organizaciones de productores.

Para 1992 el objetivo general del Instituto se había modificado: Orientar a la población sobre los hábitos de consumo alimentario adecuados a sus necesidades y recursos, para la obtención de una alimentación recomendable, mediante diferentes formas de atención y difusión, lo cual, redundaría en un mayor aprovechamiento de sus recursos disponibles y en el mejoramiento de sus condiciones de alimentación, nutrición y salud<sup>181</sup>.

Tabla No. 8

**Estructura de Gobierno. Miguel de la Madrid Hurtado**

Secretaría	Antecedente / Observaciones
SPP	
SEGOB	
SER	
SEDENA	
Marina	
SHyCP	
SCT	
Turismo	
Secretaría de la Contraloría General de la Federación	Creada 14 Diciembre 1982
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal	Creada 14 Diciembre 1982
Secretaría de Pesca	Creada en enero de 1982 Subsecretarías: 1 - Fomento Pesquero 2 - Infraestructura Pesquera <b>referida a política social</b>

<sup>181</sup> Habiendo quedado como objetivos particulares:

- reforzar las investigaciones encaminadas a observar en el tiempo los cambios en los patrones y hábitos de compra de alimentos de la población de escasos recursos
- identificar los hábitos alimentarios de grupos vulnerables y brindarles orientación alimentaria, para contribuir a la integración de una dieta recomendable
- promover el consumo de alimentos de mayor aporte de nutrimentos y menor costo, tradicionales y regionales; así como la introducción de preparaciones de alimentos no convencionales
- fomento a tecnologías domésticas y modos de autoproducción para el consumo
- proporcionar orientación e información alimentaria
- apoyar y reforzar la participación comunitaria

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE)	Publicada su creación en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1982. Sustituyó a SAHOP Subsecretarías: 1.- Vivienda 2.- Desarrollo Urbano 3.- Ecología <b>referida a política social</b>
SARH	Subsecretarías de: 1. Agricultura y operación 2. Forestal 3. Ganadería 4. Infraestructura hidráulica 5. Planeación Al final de la administración: 1. Planeación 2. Desarrollo y fomento agropecuario y forestal 3. Infraestructura hidráulica <b>referida a política social</b>
SEP	Subsecretarías: 1. Educación media 2. Planeación educativa 3. Educación elemental 4. Educación e investigación científica 5. Cultura 6. Educación superior e investigación científica <b>referida a política social</b>
SRA *	<b>referida a política social</b>
SECOFI	Creada 14 Diciembre 1982 Subsecretarías: 1. Regulación de inversiones extranjeras y transferencia de tecnología 2. Comercio exterior 3. Fomento industrial 4. Comercio interior <b>referida a política social</b>
SS	sustituye a la Secretaría de Salubridad y Asistencia. 21 enero de 1985 Subsecretarías de: 1.- Salubridad 2.- Asistencia 3.- Mejoramiento del ambiente 4 - Planeación <b>referida a política social</b>
STyPS *	<b>referida a política social</b>

\* a pesar de que, en efecto estas secretarías ejecutaban políticas en política social, por estar sus programas alejados de la política alimentaria no se desarrolló más investigación sobre ellas

### Continuación Tabla No. 8

Institución	Antecedente / Observaciones
COPLAMAR	Derogado 20 abril 1983 <sup>182</sup>
Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación	Derogada por acuerdo presidencial el 19 de enero de 1983
Unidad de Coordinación General del Programa para Productos Básicos	Derogada por acuerdo presidencial el 19 de enero de 1983
Fondo Nacional para Actividades Sociales	Derogado por acuerdo presidencial el 31 de enero de 1983
Secretariado Técnico de Gabinetes (Dirección General)	Creación 19 de enero de 1983
INCO	
DIF	
CONAZA	
Sistema Nacional de Información de Mercados (SNIM)	Creado en 1984
PROFECO	Creada en 1985
INI	
CONASUPO	
Leche Industrializada CONASUPO	
Diconsa	
IMSS	
ISSSTE	
Banco Nacional de Crédito Rural	
NAFINSA	
INN	
DDF	
INI	

### Cuadro No. 24

#### Distribución del presupuesto por ramos 1983

Ramo	Millones de pesos
Presidencia de la República	3,631'696,000.00
Gobernación	8,714'876,000.00
Relaciones Exteriores	10,055'084,000.00
Hacienda y Crédito Público	670,712'623,000.00
Defensa Nacional	37,873'694,000.00
<b>Agricultura y Recursos Hidráulicos</b>	<b>176,198'495,000.00</b>
Comunicaciones y Transportes	154,167'654,000.00
<b>Comercio</b>	<b>136,619'649,000.00</b>

<sup>182</sup> Las principales funciones de distribuyeron de la siguiente manera: Programa Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria pasó al IMSS; Programa CFE-COPLAMAR de electrificación para zonas marginadas del medio rural pasó a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; los Sistemas CONASUPO-COPLAMAR de Abasto a Zonas Marginadas y el de Servicios Integrados de Apoyo a la Economía Campesina a SECOFI; el Programa SAHOP - COPLAMAR a SEDUE; el Programa SEP - COPLAMAR a la SEP; el de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de los Recursos Naturales a la SRA y el de Unidades Básicas de producción Alimentaria al INNSZ.

<b>Educación Pública</b>	<b>443,829'058,000.00</b>
<b>Salubridad y Asistencia</b>	<b>54,542'241,000.00</b>
Marina	14,436'230,000.00
Trabajo y Previsión Social	4,829'308,000.00
Reforma Agraria	10,732'076,000.00
<b>Pesca</b>	<b>21,615'116,000.00</b>
Patrimonio y Fomento Industrial	276,616'362,000.00
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	79,465'800,000.00
Turismo	7,456'796,000.00
Deuda Pública	1billón706,806'610,000.00
<b>Programación y Presupuesto</b>	<b>19,415'219,000.00</b>

Fuente: Diario Oficial 31 de diciembre 1982

Cuadro No. 25

**Distribución del presupuesto por ramos 1984**

<b>Ramo</b>	<b>Millones de pesos</b>
Presidencia de la República	6,152'700,000.00
Gobernación	16,987'500,000.00
Relaciones Exteriores	22,966'700,000.00
Hacienda y Crédito Público	289,146'400,000.00
Defensa Nacional	94,,243'000,000.00
<b>Agricultura y Recursos Hidráulicos</b>	<b>316,740'900,000.00</b>
Comunicaciones y Transportes	362,,199'000,000.00
<b>Comercio y Fomento Industrial</b>	<b>292,452'700,000.00</b>
<b>Educación Pública</b>	<b>706,,941'300,000.00</b>
<b>Salubridad y Asistencia</b>	<b>89,165'282,000.00</b>
Marina	32,847'000,000.00
Trabajo y Previsión Social	11,238'300,000.00
Reforma Agraria	19,021'400,000.00
<b>Pesca</b>	<b>19,684'838,000.00</b>
Energía, Minas e Industria Paraestatal	531,366'636,000.00
Desarrollo Urbano y Ecología	48,686'861,000.00
Turismo	14,095'000,000.00
<b>Programación y Presupuesto</b>	<b>35,385'600,000.00</b>
Contraloría General de la Federación	5,696'100,000.00
<b>Desarrollo Regional</b>	<b>194,476'900,000.00</b>

Fuente: Diario Oficial 29 diciembre 1983

Cuadro No. 26

**Distribución del presupuesto por ramos 1985**

<b>Ramo</b>	<b>Millones de pesos</b>
Presidencia de la República	11,364'800,000.00
Gobernación	41,219'928,000.00
Relaciones Exteriores	28,800,000.00
Hacienda y Crédito Público	450,950'096,000.00

Defensa Nacional	197,457'500,000.00
<b>Agricultura y Recursos Hidráulicos</b>	<b>541,808'754,000.00</b>
Comunicaciones y Transportes	566,600'000.00
<b>Comercio y Fomento Industrial</b>	<b>467,520'642,000.00</b>
<b>Educación Pública</b>	<b>1,136,500'000,000.00</b>
<b>Salubridad y Asistencia</b>	<b>163,080'993,000.00</b>
Marina	66,120'200,000.00
Trabajo y Previsión Social	20,000'000,000.00
Reforma Agraria	32,629'900,000.00
<b>Pesca</b>	<b>43,596'400,000.00</b>
Energía, Minas e Industria Paraestatal	897,142'091,000.00
Desarrollo Urbano y Ecología	81,800'000,000.00
Turismo	22,071,400,000.00
<b>Programación y Presupuesto</b>	<b>60,618'177,000.00</b>
Contraloría General de la Federación	8,174'368,000.00
<b>Desarrollo Regional</b>	<b>340,000'000,000.00</b>

Fuente: Diario Oficial 31 diciembre 1984

Cuadro No.27

**Distribución del presupuesto por ramos 1986**

<b>Ramo</b>	<b>Millones de pesos</b>
Presidencia de la República	14,650'500,000.00
Gobernación	44,510'000,000.00
Relaciones Exteriores	46,142'800,000.00
Hacienda y Crédito Público	526,220'000,000.00
Defensa Nacional	287,230'300,000.00
<b>Agricultura y Recursos Hidráulicos</b>	<b>598,610'500,000.00</b>
Comunicaciones y Transportes	694,051'300,000.00
<b>Comercio y Fomento Industrial</b>	<b>674,219'100,000.00</b>
<b>Educación Pública</b>	<b>1,551,300'000,000.00</b>
<b>Salud</b>	<b>232,602'300,000.00</b>
Marina	87,525'100,000.00
Trabajo y Previsión Social	23,503'500,000.00
Reforma Agraria	39,155'800,000.00
<b>Pesca</b>	<b>58,163'300,000.00</b>
Energía, Minas e Industria Paraestatal	1,260,255'800,000.00
Desarrollo Urbano y Ecología	92,078'500,000.00
Turismo	27,262'100,000.00
<b>Programación y Presupuesto</b>	<b>71,253'100,000.00</b>
Contraloría General de la Federación	7,758'500,000.00
<b>Desarrollo Regional</b>	<b>363,373'400,000.00</b>
Reconstrucción	259,000'000,000.00

Fuente: Diario Oficial 31 diciembre 1985

Cuadro No. 28

**Distribución del presupuesto por ramos 1987**

<b>Ramo</b>	<b>Millones de pesos</b>
Presidencia de la República	32,514'100,000.00
Gobernación	71,506'000,000.00
Relaciones Exteriores	123,142'600,000.00
Hacienda y Crédito Público	971,951'400,000.00
Defensa Nacional	485,083'800,000.00
<b>Agricultura y Recursos Hidráulicos</b>	<b>1 billón 058,493'000,000.00</b>
Comunicaciones y Transportes	1 billón 351,964'000,000.00
<b>Comercio y Fomento Industrial</b>	<b>870,282'800,000.00</b>
<b>Educación Pública</b>	<b>2 billones 687,229'000,000.00</b>
<b>Salud</b>	<b>396,755'600,000.00</b>
Marina	144,870'000,000.00
Trabajo y Previsión Social	39,367'100,000.00
Reforma Agraria	65,504'000,000.00
<b>Pesca</b>	<b>64,071'400,000.00</b>
Energía, Minas e Industria Paraestatal	1 billón 358,599'500,000.00
Desarrollo Urbano y Ecología	142,694'000,000.00
Turismo	54,869'800,000.00
<b>Programación y Presupuesto</b>	<b>112,849'000,000.00</b>
Contraloría General de la Federación	12,377'400,000.00
<b>Desarrollo Regional</b>	<b>931,000'000,000.00</b>
Reconstrucción y Descentralización	485,000'000,000.00
Deuda Pública	38 billones 415,283'300,000.00

Fuente: Diario Oficial 31 diciembre 1986

Cuadro No. 29

**Distribución del presupuesto por ramos 1988**

<b>Ramo</b>	<b>Millones de pesos</b>
Presidencia de la República	93,058'600,000.00
Gobernación	227,986'200,000.00
Relaciones Exteriores	255,274'200,000.00
Hacienda y Crédito Público	1,922,151'800,000.00
Defensa Nacional	1,202,741'300,000.00
<b>Agricultura y Recursos Hidráulicos</b>	<b>2,297,378'700,000.00</b>
Comunicaciones y Transportes	2,690,089'800,000.00
<b>Comercio y Fomento Industrial</b>	<b>2,053,633'600,000.00</b>
<b>Educación Pública</b>	<b>7,968,125'000,000.00</b>
<b>Salud</b>	<b>1,226,016'800,000.00</b>
Marina	388,309'800,000.00
Trabajo y Previsión Social	190,473'300,000.00
Reforma Agraria	196,548'600,000.00
<b>Pesca</b>	<b>152,150'900,000.00</b>
Energía, Minas e Industria Paraestatal	4,027,214'700,000.00
Desarrollo Urbano y Ecología	271,983'800,000.00
Turismo	130,867'000,000.00



<b>Programación y Presupuesto</b>	<b>293,271'900,000.00</b>
Contraloría General de la Federación	28,409'900,000.00
<b>Desarrollo Regional</b>	<b>1,950,700'000,000.00</b>
Reconstrucción	475,000'000,000.00
Deuda Pública	94,327,790'300,000.00

*Fuente: Diario Oficial 31 diciembre 1987*

Los gabinetes especializados se concibieron como instancias presidenciales de coordinación para el cumplimiento de las políticas y programas del Gobierno Federal, siempre siendo presididos por el Presidente de la República, además cada uno de ellos contaría con un Secretariado Técnico los que se auxiliarían con la Dirección General. Se crearon los siguientes: Economía, Comercio Exterior, **Asuntos Agropecuarios, Salud**<sup>183</sup>

Es muy importante destacar que por acuerdo presidencial "Los gabinetes se reunirán con la periodicidad que señale el titular del Ejecutivo Federal"

La Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes, dependió directamente de la Presidencia de la República, al ser creada también en enero de 1983 se le atribuyeron, entre otras, las siguientes responsabilidades: coordinar los asuntos interdependenciales a través de los secretarios técnicos de los gabinetes; llevar a cabo el seguimiento de los acuerdos y de los programas que involucraran a varias dependencias; preparar las reuniones de trabajo.

Ese mismo mes por acuerdo presidencial fue modificado el anterior, que ratificaba la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento; su principal objetivo cuidar que las decisiones sobre financiamiento fueran congruentes con el PND y sobre todo con la situación económica que experimentaba el país; y mientras analizaba la situación financiera debería también diseñar un calendario de ingresos. Pero cabe resaltar que no hay mención explícita sobre posibles o necesarios vínculos con los gabinetes especializados.

#### Sector Agropecuario

**Gabinete de Asuntos Agropecuarios.** Lo integraron los titulares de SARH, SRA, SECOFI, SHyCP, SPP, Secretaría de la Contraloría General de la Federación

Las instancias de coordinación fueron el Gabinete Agropecuario; el Grupo Central de Coordinación Interinstitucional; los Subcomités de Desarrollo Rural de los COPLADEs; y los Comités Técnicos y Directivos de los Distritos de Desarrollo Rural Integral. Todos estos niveles participaron en la elaboración de

<sup>183</sup> En general para todos los gabinetes especializados la concepción presidencial fue: "Que el sistema más adecuado para lograr la coordinación de tareas interdependenciales es el de que las instrucciones, requerimientos y políticas derivadas de dichas reuniones se conduzcan institucionalmente a través del propio Ejecutivo Federal. Que ello exige que el Ejecutivo Federal tenga el control, en detalle, de todo lo relativo a la organización, desarrollo y acuerdos de acciones coordinadas" (Diario Oficial 19 de enero de 1983)

la Ley de Distritos de Desarrollo Rural, la que desencadenó el Programa de Fortalecimiento Distrital, cuya importancia radicó que considerar al distrito rural como la unidad básica para el desarrollo agropecuario y forestal. Cabe destacar que, en cuanto a objetivos y lineamientos programáticos no hubo cambios sustanciales con los planteados en la creación de los gabinetes con JLP.

Se creó el Sistema Nacional de Información de Mercado (SNIM) en 1984 como un organismo descentralizado del sector Comercio y Fomento Industrial. Dedicado a la difusión de información de los precios correspondientes a los contratos de futuros en los principales mercados internacionales; asimismo a la vinculación entre productores y consumidores a través de avisos de ofertas y demandas de productos agropecuarios en el mercado nacional<sup>184</sup>.

Asimismo surgieron, vinculadas a las policias que nos interesan la Comisión Consultiva de Pesca y el Fondo Nacional para el Desarrollo Pesquero

### Sector Salud

**Gabinete de Salud**<sup>185</sup>, siendo sus miembros los titulares de: SSA, SPP, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, IMSS, ISSSTE, DIF

En febrero de 1983 se modificó el Artículo 4º Constitucional para establecer el derecho a la protección a la salud y de ello se derivó en febrero de 1984 la promulgación de la Ley General de Salud; la que estableció las modalidades de acceso a la salud y la separación de competencias entre la federación y los estados en cuanto a la salubridad en general. Asimismo fueron reformadas las leyes del IMSS y del ISSSTE.

El Plan Nacional de Salud 1984 - 1988 (sectorial) estructuró las acciones gubernamentales. Los programas del sector salud consolidarían el Sistema Nacional de Salud, mediante estrategias generales e instrumentales (sectorización, descentralización, modernización administrativa, coordinación intersectorial, y participación de la comunidad). Las áreas de acción común fueron: **asistencia social alimentaria**, integración familiar, mejoramiento de la comunidad, atención a la vejez y atención a la farmacodependencia. Las instituciones involucradas fueron: SS, DIF, IMSS, INSEN y los Centros de Integración Juvenil.

A partir de 1985 se impulsaron procesos de descentralización y se fortalecieron los de desconcentración para los servicios de salud (hasta 1988 se descentralizaron 14 estados). Además se vigorizaron los sistemas Nacional de

---

<sup>184</sup> Sus objetivos se determinaron como sigue Establecer flujos permanentes y actualizados de información sobre precios, variedades, calidades, orígenes, existencias y volúmenes de comercialización en productos agropecuarios y pesqueros. Por otra parte, seguimiento del comportamiento en el mercado de algunos productos, mediante análisis de coyuntura y pronósticos de corto plazo. Procurar transparencia en las operaciones comerciales

<sup>185</sup> Secretaria Técnica: María de los Angeles Mercedes Juan López y la SSA como institución coordinadora de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública. El organismo funcionó bajo el criterio de sectorización por modalidad de agrupamiento por programas y funciones.

Vigilancia Epidemiológica; Estatal de Información Básica en Salud; y el de Encuestas Nacionales de Salud.

#### Sector Desarrollo Urbano y Ecología / SEDUE

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología fue creada a partir de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, recibió las atribuciones de la antigua SAHOP: desarrollo urbano y bienes muebles. Además incorporó como objetivos de sus políticas en vivienda y ecología. El sector contaba con 48 entidades sectorizadas. A la Subsecretaría de Ecología le fueron transferidos los recursos de COPLAMAR, y en el caso de la ecología los destinados a ese rubro de SARH, PESCA y SSA.<sup>186</sup>

#### Sector Bienestar Social

La Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) se diseñó como un organismo descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio y funciones de autoridad, creada en febrero de 1985 por decreto presidencial. Su origen y funciones se fundamentan en la Ley Federal de Protección al Consumidor y en el Artículo 28 constitucional. Simultáneamente con esta nueva institución se impuso al Ministerio Público Federal la obligación de asesorar a los consumidores<sup>187</sup>.

Tabla No. 9

#### Estructura de Gobierno. Carlos Salinas de Gortari

Nombre	Antecedente / Observaciones
SPP	
SEGOB	
SER	
SEDENA	
Marina	
SHyCP	21 Febrero 1992 se le fusiona la SPP
SCT	
Turismo	
Contraloría General de la Federación	
SEMIP	

<sup>186</sup> La dependencia en 1983 se configuró por tres subsecretarías, la Oficialía Mayor, la Contraloría Interna, la Coordinación General de Delegaciones, veintiséis direcciones generales, órganos desconcentrados, el Instituto SEDUE y la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. En 1985 se redujeron a 18 las direcciones generales; en 1986 se creó la Coordinación Ejecutiva del CONADE. Hubo otras dos importantes modificaciones en la estructura de la Secretaría una en 1988 en la que la quedaron 185 órganos como estructura central y desconcentrada; posteriormente en 1989 se eliminaron 234 órganos, funcionando así hasta 1992 en que fue sustituida por SEDESOL.

<sup>187</sup> Atribuciones de PROFECO:

1. promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora y representarlos ante toda clase de autoridades administrativas y proveedores de bienes o prestadores de servicios
2. estudiar y proponer a la SECOFI proyectos de disposiciones jurídicas para evitar prácticas industriales, comerciales o de servicios que afecten a los consumidores
3. proporcionar asesoría gratuita a los consumidores
4. denunciar a las autoridades competentes las irregularidades

SEPECSA	Subsecretarías: 1 Fomento y desarrollo pesqueros 2 Organización y administración pesquera <b>referida a política social</b>
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	Creada 25 mayo de 1992. Sustituyó a SEDUE En diciembre de ese año se resectorizó en esta Secretaría a la Comisión Nacional de Zonas Áridas <sup>188</sup> y en 1993 el INI pasó a esta Secretaría como organismo sectorizado <sup>189</sup> Subsecretarías: 1. Desarrollo Regional 2. Desarrollo Urbano y Vivienda 3. Vivienda y Bienes Muebles <b>referida a política social</b>
SARH	Subsecretarías (subsectores): 1. Agrícola 2. Pecuario 3. Forestal y fauna silvestre 4. Planeación <b>Referida a política social</b>
SEP	Subsecretarías: 1. Educación básica 2. Educación superior e investigación científica 3. Coordinación educativa 4. Servicios educativos para el DF 5. Educación e investigación tecnológica <b>referida a política social</b>
SRA *	<b>Referida a política social</b>
SECOFI	Subsecretarías: 1. Negociaciones comerciales 2. Comercio interior 3. Comercio exterior <b>referida a política social</b>
SS	Subsecretarías: 1. Coordinación y desarrollo 2. Servicios de salud 3. Regulación y fomento sanitario

<sup>188</sup> Dedicada a programas productivos con productores rurales y organizaciones campesinas. Sus actividades fundamentales fueron: mantenimiento y desarrollo de obras de infraestructura en áreas de temporal; rehabilitación de bordos de abrevadero; estudios y construcción de caminos rurales; distribución de agua; asistencia técnica; reforestación; promoción y coordinación de investigaciones

<sup>189</sup> Continuó sus funciones de atención e impulso al desarrollo social y económico de las comunidades indígenas del país. Particularmente desarrolló el Programa Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Las acciones relevantes del Instituto fueron educación a la población indígena; proporcionar servicios médicos de primer nivel; operación de un albergue en la Ciudad de México; promoción de la medicina tradicional; obras de saneamiento ambiental; impulso a la procuración de justicia; defensa del empleo al indígena y el Programa de Ayuda Alimentaria Directa

	<b>referida a política social</b>
STyPS *	<b>Referida a política social</b>

\* a pesar de que, en efecto estas secretarías desarrollaban políticas en política social, por estar sus programas alejados de la política alimentaria no se desarrolló más investigación sobre ellas

Continuación Tabla No. 9

<b>Nombre</b>	<b>Antecedente / Observaciones</b>
Secretariado Técnico de Gabinetes	
INCO	En diciembre de 1992 por decreto presidencial se fusiona a la Procuraduría del Consumidor <sup>190</sup>
DIF	
CONAZA	
SNIM	
PROFECO	
INI	
CONASUPO	
LICONSA	
DICONSA	
IMSS	
ISSSTE	
Banco Nacional de Crédito Ejidal	
NAFINSA	
Apoyos y servicios a la comercialización agropecuaria (ASERCA)	Creada por decreto presidencial en abril de 1991
Instituto Nacional de Solidaridad	Creado por decreto presidencial en junio de 1992 (INSOL)
Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas	Creada 19 enero 1994 <sup>191</sup>
Comisión de Amnistía y Reconciliación en Chiapas	Acorde con la Ley de Amnistía publicada en Diario Oficial 22 enero 1994. Integrada por los titulares de las Secretarías de Gobernación, y Desarrollo Social; y de PGR, de la Procuraduría Agraria, INI y la Comisión Nacional para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas
INN	
DDF	

Cuadro No. 30  
**Distribución del presupuesto por ramos 1989**

<sup>190</sup> Los términos de la fusión implicaron también una modificación a la Ley Federal del Consumidor, en sus artículos transitorios 3° y 4°

<sup>191</sup> Presidenta Beatriz Paredes Rangel (en junio pasó a la Subsecretaría de Gobernación) y fue sustituida por Heladio Ramirez López

Ramo	millones de pesos
Presidencia de la República	122,058'500,000.00
Gobernación	396,565'200,000.00
Relaciones Exteriores	284,917'400,000.00
Hacienda y Crédito Público	2,196,296'400,000.00
Defensa Nacional	1,576,917'800,000.00
<b>Agricultura y Recursos Hidráulicos</b>	<b>2,330,999'200,000.00</b>
Comunicaciones y Transportes	2,480,820'600,000.00
<b>Comercio y Fomento Industrial</b>	<b>3,155,482'800,000.00</b>
<b>Educación Pública</b>	<b>11,324,223'500,000.00</b>
<b>Salud</b>	<b>1,664,001'700,000.00</b>
Marina	543,815'700,000.00
Trabajo y Previsión Social	196,100'600,000.00
Reforma Agraria	192,555'300,000.00
<b>Pesca</b>	<b>132,756'200,000.00</b>
Energía, Minas e Industria Paraestatal	3,658,729'800,000.00
Desarrollo Urbano y Ecología	292,968'000,000.00
Turismo	97,797'300,000.00
<b>Programación y Presupuesto</b>	<b>328,367'300,000.00</b>
Contraloría General de la Federación	28,957'200,000.00
<b>Desarrollo Regional</b>	<b>1,796,384'100,000.00</b>
Reconstrucción y Descentralización	585,357'200,000.00
Deuda Pública	126,882,543'100,000.00

Fuente: Diario Oficial 31 diciembre 1988

Cuadro No.31

**Distribución del presupuesto por ramos 1990**

Ramo	Millones de pesos
Presidencia de la República	142,786'900,000.00
Gobernación	404,848'400,000.00
Relaciones Exteriores	366,558'300,000.00
Hacienda y Crédito Público	2,603,815'300,000.00
Defensa Nacional	2,136,266'500,000.00
<b>Agricultura y Recursos Hidráulicos</b>	<b>3,472,754'500,000.00</b>
Comunicaciones y Transportes	2,589,750'000,000.00
<b>Comercio y Fomento Industrial</b>	<b>5,644,439'700,000.00</b>
<b>Educación Pública</b>	<b>15,836,314'500,000.00</b>
<b>Salud</b>	<b>2,306,819'700,000.00</b>
Marina	700,544'800,000.00
Trabajo y Previsión Social	252,738'500,000.00
Reforma Agraria	238,633'200,000.00
<b>Pesca</b>	<b>167,569'400,000.00</b>
Energía, Minas e Industria Paraestatal	4,013,739'200,000.00
Desarrollo Urbano y Ecología	497,368'800,000.00
Turismo	117,824'200,000.00
<b>Programación y Presupuesto</b>	<b>427,744'000,000.00</b>
Contraloría General de la Federación	32,195'900,000.00

Solidaridad y Desarrollo Regional	2,000,000'000,000.00
Intereses y Comisiones de Deuda Pública	50,333,049'400,000

Fuente: Diario Oficial 29 diciembre 1989

Cuadro No. 32

**Distribución del presupuesto por ramos 1991**

Ramo	Millones de pesos
Presidencia de la República	183,398'700,000.00
Gobernación	536,584'300,000.00
Relaciones Exteriores	490,067'000.00
Hacienda y Crédito Público	2 billones 737,215'700,000.00
Defensa Nacional	2 billones 840,986'100,000.00
<b>Agricultura y Recursos Hidráulicos</b>	<b>5 billones 038,090'600,000.00</b>
Comunicaciones y Transportes	3 billones 978,652'300,000.00
<b>Comercio y Fomento Industrial</b>	<b>4 billones 573,642'400,000.00</b>
<b>Educación Pública</b>	<b>20 billones 915,715'300,000.00</b>
<b>Salud</b>	<b>3 billones 107,652'000,000.00</b>
Marina	888,196'2000,000.00
Trabajo y Previsión Social	295,935'000,000.00
Reforma Agraria	353,511'300,000.00
<b>Pesca</b>	<b>191,637'300,000.00</b>
Energía, Minas e Industria Paraestatal	2 billones 112,965'400,000.00
Desarrollo Urbano y Ecología	699,272'100,000.00
Turismo	240,344'300,000.00
<b>Programación y Presupuesto</b>	<b>595,727'700,000.00</b>
Contraloría General de la Federación	45,322'000,000.00
<b>Solidaridad y Desarrollo Regional</b>	<b>5,117'391,300.00</b>
Deuda Pública	51,010'000,000.00

Fuente: Diario Oficial 27 de diciembre 1990

Cuadro No 33

**Distribución del presupuesto por ramos 1992**

Ramo	Millones de pesos
Presidencia de la República	243,909'200,000.00
Gobernación	691,225'200,000.00
Relaciones Exteriores	574,991'100,000.00
Hacienda y Crédito Público	2 billones 679,819'100,000.00
Defensa Nacional	3 billones 543,593'900,000.00
<b>Agricultura y Recursos Hidráulicos</b>	<b>5 billones 931,383'600,000.00</b>
Comunicaciones y Transportes	5 billones 050,133'500,000.00
<b>Comercio y Fomento Industrial</b>	<b>5 billones 814,184'000,000.00</b>
<b>Educación Pública</b>	<b>28 billones 539,253'500,000.00</b>
<b>Salud</b>	<b>4 billones 092,013'700,000.00</b>
Marina	1 billón 169,319'600,000.00

Trabajo y Previsión Social	333,049'000,000.00
Reforma Agraria	422,465'200,000.00
<b>Pesca</b>	<b>237,297'100,000.00</b>
Energía, Minas e Industria Paraestatal	1 billón 486,862'200,000.00
Desarrollo Urbano y Ecología	1 billón 139,427'800,000.00
Turismo	312,567'600,000.00
<b>Programación y Presupuesto</b>	<b>811,360'700,000.00</b>
Contraloría General de la Federación	54,331'300,000.00
	<b>6 billones 800,000'000,000.00</b>
Solidaridad y Desarrollo Regional	
Deuda Pública	34 billones 238,434'400,000.00

Fuente: Diario Oficial 24 de diciembre 1991

Cuadro No. 34

**Distribución del presupuesto por ramos 1993**

Ramo	Millones de pesos
Presidencia de la República	279'288,300
Gobernación	856'871,000.00
Relaciones Exteriores	647'320,900.00
Hacienda y Crédito Público	2,699'180,100.00
Defensa Nacional	4,050'982,300.00
<b>Agricultura y Recursos Hidráulicos</b>	<b>5,687'624,000.00</b>
Comunicaciones y Transportes	5,172'383,500.00
<b>Comercio y Fomento Industrial</b>	<b>6,419'970,700.00</b>
<b>Educación Pública</b>	<b>21,341'079,400.00</b>
<b>Salud</b>	<b>4,633'599,300.00</b>
Marina	1,363'329,900.00
Trabajo y Previsión Social	425'992,000.00
Reforma Agraria	622'724,400.00
<b>Pesca</b>	<b>240'274,000.00</b>
Energía, Minas e Industria Paraestatal	315'913,400.00
<b>Desarrollo Social</b>	<b>836'274,900.00</b>
Turismo	432'748,200.00
Contraloría General de la Federación	76'181,000.00
<b>Solidaridad y Desarrollo Regional</b>	<b>7,747'418,300.00</b>
Deuda Pública	28,301'040,100.00

Fuente: Diario Oficial 18 de diciembre 1992

Cuadro No. 35

**Distribución del presupuesto por ramo 1994**

Ramo	Millones de pesos (nuevos pesos)
Presidencia de la República	296'300,000.00
Gobernación	1,495'800,000.00
Relaciones Exteriores	708'500,000.00
Hacienda y Crédito Público	5,135'000,000.00
Defensa Nacional	5,494'000,000.00



<b>Agricultura y Recursos Hidráulicos</b>	<b>11,504'600,000.00</b>
Comunicaciones y Transportes	8,795'189,800.00
<b>Comercio y Fomento Industrial</b>	<b>7,251'340,700.00</b>
<b>Educación Pública</b>	<b>24,559'777,500.00</b>
<b>Salud</b>	<b>5,304'100,000.00</b>
Marina	1,649'280,200.00
Trabajo y Previsión Social	470'900,000.00
Reforma Agraria	1,396'754,500.00
<b>Pesca</b>	<b>364'600,000.00</b>
Energía, Minas e Industria Paraestatal	434'160,700.00
<b>Desarrollo Social</b>	<b>1,475'400,000.00</b>
Turismo	501'600,000.00
Contraloría General de la Federación	87'500,000.00
<b>Solidaridad y Desarrollo Regional</b>	<b>8,809'200,000.00</b>
Deuda Pública	26,076'263,300

*Fuente: Diario Oficial 30 diciembre 1993*

## Sector Agropecuario

El **Gabinete Agropecuario** fue creado el 17 de julio de 1989<sup>192</sup>

ASERCA, creada por decreto presidencial en 1991, fue un órgano desconcentrado cuya función principal fue "apoyar la modernización comercial" para los productos del campo; **consolidar los avances en materia alimentaria** en favor de la productividad del sector agropecuario. Tuvo cinco programas sustantivos:

- 1) Información comercial - publicación de boletines periódicos para difusión masiva sobre el comportamiento de los precios. Desarrolló el Sistema Integral de Comunicación del Sector Agropecuario (SICSA) con información sobre frutas, oleaginosas, hortalizas y productos pecuarios; cotizaciones de futuros en Chicago y Nueva York; clima del país.
- 2) Infraestructura y promoción comercial - **enlace entre los agentes de la comercialización de productos agropecuarios**; fomento a la creación de infraestructura apropiada; creación de un proyecto de ventas directas y exportación.
- 3) **Apoyos a la comercialización de granos y oleaginosas** - apoyos fiscales temporales, debido a la transición por la liberalización del comercio, los cultivos sujetos de este apoyo fueron: arroz, algodón, frijol, soya, trigo, sorgo. Las modalidades de apoyo fueron: pago directo a productores, en la comercialización con la metodología precios de indiferencia, al consumo (industria molinera).
- 4) **Pagos directos a productores** - de trigo N\$3,132.0 millones; arroz N\$71.0 millones; sorgo N\$248.1; soya N\$189.0

<sup>192</sup> A pesar de haber consultado diversas publicaciones gubernamentales, periódicos y revisado documentación en distintas bibliotecas no fue posible obtener información sobre este organismo intersecretarial

5) Gestión de recursos financieros - **acceso de los productores a esquemas de financiamiento, con banca comercial y de desarrollo**, se promovió la utilización de las líneas de crédito del Comodity Credit Corporation (CCC)

#### Sector Salud

Se elaboró el Plan Nacional de Salud 1990 – 1990. Los sistemas locales de salud (venían ejecutándose desde la administración anterior) fueron fortalecidos mediante estrategias para consolidar el desarrollo de las jurisdicciones sanitarias y hubo continuidad en la ejecución de los sistemas Nacional de Vigilancia Epidemiológica (éste fue de fundamental importancia en la lucha contra las enfermedades diarreicas), Estatal de Información Básica y de Encuestas Nacionales de Salud. En 1991 se reformó la Ley General de Salud, las modificaciones y adiciones se integraron en el Programa de Modernización de la Regulación Sanitaria de la Secretaría de Salud. Además se creó el Consejo Nacional de Vacunación. Los programas Cirugía Extramuros; Hospital Digno y Niños en Solidaridad fueron coordinados por esta Secretaría en el marco de PRONASOL.

#### Sector Desarrollo Social

El **Gabinete Social** fue conformado en enero de 1989, por las secretarías: SPP, SGCF, SEP, SEDUE, SS, SARH, SRA y el DDF, IMSS, ISSSTE, DIF. Además en 1992 fue creada la Unidad de Análisis Económico y Social, que se concentraría en la formulación de políticas económicas y sociales, a coordinar la participación de SEDESOL en los gabinetes especializados, y con la Comisión Intersecretarial de Gasto - Financiamiento

En 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social, con fundamento en modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública. Esto permitió ubicar en una sola dependencia la responsabilidad institucional de las políticas de consolidación y ampliación de los servicios básicos; asentamientos humanos; desarrollo urbano integral y ecología. Por primera vez en la administración pública federal se separó este sector.

Elevar productivamente los niveles de bienestar general de los mexicanos fue el propósito fundamental de esta dependencia; además coordinó los trabajos del Gabinete Social del Gobierno Federal, pero también participó en el Gabinete Económico y en el Agropecuario. Sus acciones se agrupan en tres grandes áreas: desarrollo regional, desarrollo urbano y vivienda.

Destacaremos en su descripción esta Secretaría, pues fue la primera dependencia dedicada específicamente a la política social. El reglamento interior de SEDESOL fue publicado en el diario oficial el 4 de junio de 1994; en él se estableció que para el despacho de los asuntos de la competencia institucional se organizaron las siguientes unidades administrativas:

- Secretario
- Subsecretaría de Desarrollo Regional

- Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
- Subsecretaría de Vivienda y Bienes Muebles
- Oficialía Mayor
- Unidad Coordinadora de Análisis Económico y Social
- Unidad Coordinadora de Análisis Sectorial
- Unidad Coordinadora de Delegaciones
- Unidad de Comunicación Social
- Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos
- Planeación
- Programas de Desarrollo Regional
- Programas Sociales
- Organización Social
- Evaluación y Seguimiento
- Desarrollo Urbano
- Infraestructura y Equipamiento
- Financiamiento del Desarrollo Urbano
- Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural
- Política y Fomento a la Vivienda
- Financiamiento para la Vivienda
- Normas y Tecnología para la Vivienda
- Patrimonio Inmobiliario Federal
- Programación, Organización y Presupuesto
- Personal
- Recursos Materiales y Servicios Generales
- Estadística e Informática
- Organos Desconcentrados: Instituto Nacional de Ecología
- Procuraduría Federal del Medio Ambiente
- Coordinación General del Programa nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad
- Instituto Nacional de Solidaridad
- Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales
- Delegaciones en las entidades federativas

Organismos desconcentrados:

- Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA) - El combate a la pobreza y la lucha contra la desertificación constituyen los dos ejes centrales de este organismo, para elevar el nivel de desarrollo social de las comunidades rurales de las zonas áridas
- Instituto Nacional Indigenista (INI) - Estudia de manera particular las condiciones de vida de los pueblos indígenas, para dictar medidas necesarias a fin de que la acción gubernamental redunden en beneficio de esos mexicanos
- Fondo Nacional de Empresas Sociales (FONAES) - Apoya productores campesinos, indígenas, populares - urbanos todos ellos organizados para que generen proyectos productivos e ingresos para mejorar sus condiciones de vida

- Distribuidora Comercial CONASUPO, SA de CV (DICONSA) - Garantiza el abasto oportuno y suficiente de productos básicos, regula el mercado mediante la oferta de precios accesibles a población urbana y rural
- Fideicomiso de liquidación a la tortilla (FIDELIST) - Tiene a su cargo el Programa de Subsidio al Consumo de la Tortilla, que es aplicación de subsidios selectivos para el otorgamiento de un kg diario sin costo a familias beneficiarias
- Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) - Es el organismo federal encargado de otorgar créditos para vivienda a familias que perciben hasta 2.5 salarios mínimos
- Fondo para el Fomento de las Artesanías (FONART) - Coordinación interinstitucional para apoyar financieramente a los artesanos, desarrollar la comercialización de sus productos y brindar asesoría y capacitación
- Instituto Nacional de Solidaridad (INSOL) - Apoya con capacitación y financiamiento proyectos específicos que ayuden a la transformación de la relación entre el gobierno y la sociedad más participativa
- Leche Industrializada CONASUPO, SA de CV (LICONSA) - Tiene a su cargo la transferencia del subsidio otorgado a través de la dotación de leche a familias beneficiarias

#### Atribuciones de SEDESOL

##### Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

I Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda;

II Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional;

III Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de control y seguimiento;

IV Elaborar programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción II que antecede, en coordinación con la SHyCP;

V Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas, en los términos de las fracciones anteriores;

VI Coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas y de

los pobladores de las zonas áridas de las zonas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;

VII Estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y dictar las medidas para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven y preserven sus culturas, lenguas, usos y costumbres originales, así como promover y gestionar ante las autoridades federales, estatales y municipales, todas aquellas medidas que conciernan al interés general de los pueblos indígenas;

VIII Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para este propósito previa calificación, con la intervención de las dependencias y entidades de la administración pública federal, correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;

IX Proyectar la distribución de población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades de la administración pública federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los ejecutivos estatales para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado;

X Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la SEMARNAP, y regular, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;

XI Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales;

XII Promover y concertar programas de vivienda y desarrollo urbano, y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y los sectores social y privado;

XIII Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las STyPS y SECOFI;

XIV Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para vivienda, con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;

XV Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, y el bienestar social, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado;

XVI Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos con la intervención que corresponde a SECOFI así como a la SAGAR; bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento indebido a los objetivos institucionales;

XVII Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

De acuerdo con el PND, las líneas de política de SEDESOL fueron:

1. fortalecer el combate a la pobreza extrema mediante el desarrollo de las capacidades humanas a través de la educación, la salud y la nutrición
2. a partir del estímulo del INI se promueve un programa intersectorial para la atención de los pueblos y comunidades indígenas
3. impulsar el apoyo no sólo a las regiones y grupos en pobreza extrema, sino a otros mexicanos con carencias, mediante instituciones como DICONSA, LICONSA y FIDELIST
4. generar mayor empleo temporal y becas de capacitación, como vía para la generación de empleos permanentes
5. vinculación entre PROGRESA y toda la infraestructura social construida
6. impulso a proyectos productivos, generadores de ingreso y empleo
7. impulso a la vivienda social
8. coordinación entre dependencias y entidades del gobierno federal con un enfoque regional del desarrollo
9. vinculación de los esfuerzos gubernamentales con los sectores productivos y sociales
10. promoción de la participación ciudadana en el desarrollo social
11. conferir enfoque de género a los programas de superación de la pobreza
12. promulgar legislación necesaria para dar certeza y estabilidad a los programas sociales en el marco de una Ley de Desarrollo Social

Tabla No. 10

**Estructura de Gobierno. Ernesto Zedillo Ponce de León**

Nombre	Antecedente / Observaciones
SEGOB	
SER	
SEDENA	
Marina	
SHyCP	

SCT	
Turismo	
Contraloría y Desarrollo Administrativo	
de Energía	
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP)	Subsecretarías: 1. Pesca 2. Recursos Naturales 3. Planeación <b>referida a política social</b>
SEDESOL	Quedaron sectorizadas en esta Secretaría DICONSA, LICONSA y el Programa de Subsidio a la Tortilla en 1995, CONAZA <sup>193</sup> INI <sup>194</sup> Subsecretarías: 1. Desarrollo Regional 2. Vivienda <b>referida a política social</b>
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR)	Creada 28 Febrero 1994. Sustituye a SARH Subsecretarías: 1. Agricultura y ganadería 2. Desarrollo Rural 3. Planeación <b>Referida a política social</b>
SEP	Subsecretarías: 1. Educación e investigación tecnológica 2. Educación básica y normal 3. Educación superior e investigación científica 4. Planeación y coordinación 5. Servicios educativos para el DF <b>referida a política social</b>
SRA *	<b>Referida a política social</b>
SECOFI	Subsecretarías: 1. Comercio interior 2. Negociaciones comerciales internacionales 3. Normatividad y servicios a la industria y al comercio exterior 4. Promoción de la industria y el

<sup>193</sup> Se reestructuró mediante la conformación de su Consejo Superior, integrado por los 10 gobernadores de los estados con regiones áridas o semiáridas, éste analizaría y decidiría políticas y directrices de coordinación. Para 1996 funcionaba en 366 municipios. Con la colaboración del Programa Mundial de Alimentos (PMA) las líneas estratégicas fueron mejoramiento y construcción de vivienda, captación y distribución de aguas, construcción y rehabilitación de caminos de acceso, alfabetización y distribución de despensas.

<sup>194</sup> Con base en la Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígena y por los acuerdos en las mesas de concertación en Chiapas se instauraron programas como Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en colaboración con el PMA y que en general continuó con las líneas estratégicas de atención primaria a la salud, ayuda alimentaria directa, infraestructura básica y albergues escolares.

	comercio exterior <b>referida a política social</b>
SS	Subsecretarías: 1. Servicios de Salud 2. Planeación 3. Regulación y fomento sanitario <b>referida a política social</b>
STyPS *	<b>Referida a política social</b>

\* a pesar de que, en efecto estas secretarías desarrollaban políticas en política social, por estar sus programas alejados de la política alimentaria no se desarrolló más investigación sobre ellas

#### Continuación Tabla No. 10

Nombre	Antecedente / Observaciones
Gabinete Agropecuario	Instalado 17 julio 1995
DIF	
CONAZA	
SNIM	
PROFECO	
INI	
CONASUPO	
LICONSA	
DICONSA	
IMSS	
ISSSTE	
Banco Nacional de Crédito Rural	
NAFINSA	
ASERCA	
INN	
Gobierno del Distrito Federal	22 Agosto 1996. Sustituye al DDF

#### Cuadro No. 36

#### Distribución del presupuesto por ramos 1995 (nuevos pesos)

Ramo	Millones de pesos
Presidencia de la República	380'000,000.00
Gobernación	1,862'500,000.00
Relaciones Exteriores	902'700,000.00
Hacienda y Crédito Público	8,087'440,700.00
Defensa Nacional	6,794'700,000.00
<b>Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural</b>	<b>14,197'085,500.00</b>
Comunicaciones y Transportes	10,949'416,700.00
<b>Comercio y Fomento Industrial</b>	<b>991'037,900.00</b>
<b>Educación Pública</b>	<b>31,519'385,900.00</b>
<b>Salud</b>	<b>6,536'000,000.00</b>
Marina	2,021'200,000.00
Trabajo y Previsión Social	947'900,000.00

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Reforma Agraria	870'700,000.00
<b>Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca</b>	<b>870'700,000.00</b>
Energía	2,642'440,400.00
<b>Desarrollo Social</b>	<b>3,568'562,400.00</b>
Turismo	569'900,000.00
Contraloría y Desarrollo Administrativo	158'430,000.00
<b>Desarrollo Regional</b>	<b>10,676'300,000.00</b>
Deuda Pública	24,279'603,300.00

Fuente: Diario Oficial 28 de diciembre 1994

Cuadro No. 37

**Distribución del presupuesto por ramos 1996**

Ramo	Millones de pesos
Gobernación	2,329'260,000.00
Relaciones Exteriores	1,710'784,000.00
Hacienda y Crédito Público	11,343'431,600.00
Defensa Nacional	9,903'535,800.00
<b>Agricultura y Recursos Hidráulicos</b>	<b>16,756'145,200.00</b>
Comunicaciones y Transportes	11,967'451,600.00
<b>Comercio y Fomento Industrial</b>	<b>1,194'573,900.00</b>
<b>Educación Pública</b>	<b>40,611'653,000.00</b>
<b>Salud</b>	<b>9,760'230,000.00</b>
Marina	3,430'803,900.00
Trabajo y Previsión Social	1,804'596,300.00
Reforma Agraria	2,020'058,700.00
<b>Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca</b>	<b>6,725'284,200.00</b>
Energía	4,796'977,300.00
<b>Desarrollo Social</b>	<b>5,819'662,000.00</b>
Turismo	712'001,600.00
Contraloría y Desarrollo Administrativo	228'669,700.00
<b>Ramo 26 Superación de la pobreza:</b>	
*Fondo Desarrollo Social Municipal	7,150'000,000.00
* Fondo Prioridades Estatales	500'000,000.00
*Fondo Promoción Empleo y Educación	3,350'000,000.00
Deuda Pública	69,703'160,000.00

Fuente: Diario Oficial 22 diciembre 1995

Gabinete Especializado Agropecuario

Preside: Presidente de la República

Miembros: SHyCP; SEDESOL; SECOFI; SAGAR; SRA; SEMARNAP y SECODAM

En julio de 1995 se conformó la Comisión Intersecretarial del Gabinete, su objetivo fue: analizar integralmente la problemática del sector agropecuario y

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

hacer planteamientos de solución conjunta con las organizaciones nacionales de productores agropecuarios y en consulta con los gobiernos de los estados.

La Comisión quedó integrada por todas aquéllas dependencias federales que tuvieran bajo su responsabilidad los instrumentos de la política integral de desarrollo agropecuario<sup>195</sup>; además de FIRA, BANRURAL y AGROSEMEX, más 13 organizaciones campesinas y el Presidente coordinaba los trabajos de la agenda sectorial, la que integró siete mesas de trabajo: 1) regularización agraria, 2) modalidades definitivas del Programa Apoyos Directos al Campo y nuevos mecanismos de capitalización, 3) fomento a la productividad y a la competitividad, 4) financiamiento rural, 5) comercialización agropecuaria, 6) capacitación y apoyo a las organizaciones para el desarrollo tecnológico, 7) federalización de la SAGAR. Algunas mesas, dependiendo de su específica temática fueron coordinadas por SRA, SHyCP, SECOFI, y STYPS.

En las mesas responsabilidad de SAGAR el campo temático que se abordó fue: productividad y organización; federalización; discusión sobre programas específicos; producción de riego, de temporal y en zonas de subsistencia; ganadería de leche, de carne; organización política; precios; sistemas de información agropecuaria; financiamiento a la comercialización.

Zedillo instruyó a los secretarios de estado para que en 90 días entregaran propuestas de solución a los tópicos que tratarían las mesas. Además el 31 de octubre de 1995 la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario presentó sus conclusiones, con las cuales se fundamentó la policy denominada Alianza para el Campo.

En la instalación de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario se expresaron los siguientes criterios:

“El objetivo central de la política agropecuaria será incrementar el ingreso neto de los productores. Para ello, precisaremos instrumentos para elevar la productividad de las actividades agropecuarias, su rentabilidad y su competitividad. Cumpliremos esa responsabilidad uniendo las propuestas y el trabajo de los hombres y las mujeres del campo, de sus organizaciones productivas y de las instituciones públicas y privadas que auténticamente están comprometidas con el desarrollo rural

Gabinete Especializado Salud<sup>196</sup>

Preside: Presidente de la República

Miembros: SS; SEDESOL; SHyCP; IMSS; ISSSTE y DIF

Gabinete Especializado de Desarrollo Social

Preside: Presidente de la República

Miembros: SHyCP; SEDESOL; SEP; SS y Gobierno del DF

<sup>195</sup> Pero en algunos temas específicos llegaron a participar SEMARNAP, SEDESOL y la SEP

<sup>196</sup> En circunstancias similares a los gabinetes en el periodo de Salinas de Gortari no fue posible obtener más información

La Comisión Intersecretarial fue instituida en enero de 1995, pero se definieron sus funciones hasta 1998, con la publicación de las Reglas de Operación respectivas.

### Políticos en el ámbito de la política social

En este apartado se aportan algunos elementos para pensar la toma de decisiones a partir del "estilo personal" de quién decidía. Hasta donde fue posible ubicamos a los políticos decisores. Un abordaje ciertamente provocativo (en un buen sentido) fue la dicotomía "políticos - políticos" y "políticos - funcionarios" (miembros de la burocracia institucional). Para determinar qué importancia pudo jugar el estilo personal de la toma de decisiones, el traslape de funciones entre las instituciones, considerándolo directamente proporcional a la forma de tomar las decisiones entre esos dos grupos.

Por segunda ocasión solicitamos tolerancia al revisar este apartado. La enumeración de los políticos ciertamente es larga; se consideró la posibilidad de sólo incluir a aquéllos relacionados a las políticas social y alimentaria, como otra opción se pensó dejar al final del apartado a todos los demás, finalmente la decisión fue dejarlos a todos *juntos* con la justificación de posibilitar la comparación.

#### JLP 1976 - 1982 <sup>197</sup>

1946	Licenciatura en Derecho - UNAM
1951	Profesor en la Facultad de Derecho
1959	Funcionario en la Secretaría de Patrimonio Nacional
1960	Director General de Juntas de Mejoras Materiales
1961	Coordinación de la Comisión de Desarrollo Urbano Fronterizo
1965	Director General de Asuntos Jurídicos y Legislación de la Secretaría de la Presidencia
1966	Comisión Intersecretarial (planeación del desarrollo nacional)
1968	Subsecretario en Presidencia (control de inversiones públicas y con LEA Subsecretario de Patrimonio Nacional)
1972	Director de la CFE
1973	Secretario de Hacienda
1975	CTM y CNOP lo destaparon como candidato priista a la presidencia de la República

" Cuando tomó posesión López Portillo, pudo aparecer como un conciliador entre el gobierno y el sector privado, y el simple hecho de que tomara posesión hizo mucho para devolver la confianza al público" (Ward 1990:43) Su primera y principal preocupación fue restaurar el equilibrio político.

---

<sup>197</sup> El equipo del Presidente JLP se conformó por siete ex gobernadores, seis senadores, cuatro ex secretarios de estado

Tabla No. 11

**Políticos y Funcionarios en Política Social JLP**

Año	Nombre	Cargo	Dependencia	Observaciones
1976 - 1977	Carlos Tello Macías	Secretario	Presidencia	Posgrado en economía - Cambridge -
1976	Miguel de la Madrid Hurtado	Secretario	SPP	miembro del PRI
1981	Ramón Aguirre Velázquez			Contador Público - miembro del PRI
1976	Jesús Reyes Heróles	Secretario	SG	Abogado - miembro del PRI
	Enrique Olivares Santana			
1976	Santiago Roel	Secretario	SER	miembro del PRI
1976	Félix Galván López	Secretario	SEDENA	General de División
1976	Ricardo Cházaro Lara	Secretario	Marina	Vicealmirante e Ingeniero
1976 - 1977	Julio Rodolfo Moctezuma Cid	Secretario	SHyCP	Abogado y Lic en Ciencias Políticas - UNAM - miembro del PRI
1978 - 1979	David Ibarra Muñoz			Economista
1979 - 1982	Jesús Silva Herzog			
1976	Emilio Mújica Montoya	Secretario	SCT	Lic en Economía - UNAM
1976	Guillermo Rosell de la Lama	Secretario	Turismo	Arquitecto - miembro del PRI
1980	Rosa Luz Alegría			Doctora en econometría - Instituto Francés del

				Petróleo / UNAM
1976	José Andrés Oteyza	Secretario	Patrimonio	Lic en economía - UNAM- miembro del PRI
1976	Pedro Ramírez Vazquez	Secretario	Obras Públicas	Arquitecto - UNAM - miembro del PRI
1976 - 1977	Fernando Solana Morales	Secretario	Secretaría de Industria y Comercio <b>referida a política social</b>	
1976	Héctor Hernández	Subsecretario de Comercio Exterior	Secretaría de Industria y Comercio	
1976	Jorge Tamayo	Subsecretario de Comercio Interior	Secretaría de Industria y Comercio	
1976	Natham Warman	Subsecretario de Industria	Secretaría de Industria y Comercio	
1976	Francisco Merino Rábago	Secretario	SARH <b>referida a política social</b>	miembro del PRI
1976	Benjamín Ortega Cantero / Abelardo Amaya Brondo	Subsecretario de Agricultura y Operación	SARH	Ingeniero
1976	Rubén Fernández Gómez	Subsecretario de Ganadería	SARH	Médico Zootecnista y Veterinario
1976	Cuauhtémoc Cárdenas	Subsecretario Forestal y de la Fauna	SARH	Ingeniero - miembro del PRI
1976	Luis Robles Linares / Américo Villarreal Guerra	Subsecretario de Infraestructura Hidráulica	SARH	Ingeniero
1976	Gerardo Cruickshank García	Subsecretario de Planeación	SARH	Ingeniero
1976 - 1977	Porfirio Muñoz Ledo	Secretario	SEP	Abogado - miembro del

1977	Fernando Solana Morales		referida a política social	PRI Lic en Ciencias Políticas UNAM miembro del PRI
1976	María Lavalle Urbina	Subsecretaria de Educación Primaria y Normal	SEP	
1976	Javier Bonilla	Subsecretario de Planeación y Coordinación Educativa	SEP	
1976	Víctor Flores Olea	Subsecretario de Cultura Popular y Educación Extraescolar	SEP	
1976	Sergio García Ramírez	Subsecretario de la Juventud y el Deporte	SEP	
1976	Jorge Rojo Lugo	Secretario	SRA	Abogado miembro del PRI
1978	Antonio Toledo Corro		referida a política social	miembro del PRI
1980	Javier García Paniagua			miembro del PRI
1976 – 1980	Emilio Martínez Manatou	Secretario	SSA	Médico UNAM- miembro del PRI
1980 – 1982	Mario Calles López Negrete			Médico
1976 – 1980	Mario Calles López Negrete	Subsecretario de Salubridad	SSA	Médico
1980 – 1982	Federico Chávez Peón			Médico
1976 – 1980	Carlos Gual Castro	Subsecretario de Asistencia	SSA	Médico
1980 – 1982	Francisco Beltrán Brown			Médico
1976 – 1980	Humberto Romero Alvarez	Subsecretario de Mejoramiento del Ambiente	SSA	Ingeniero
1980 – 1982	Manuel López			Médico

	Portillo Ramos y			
1976	Pedro Ojeda Paullada	Secretario	STyPS	Abogado miembro del - del PRI
	Javier García Paniagua		referida a política social	
1981	Sergio García Ramírez			Abogado miembro del - del PRI

Año	Nombre	Cargo	Dependencia	Observaciones
1978	Ignacio Ovalle Fernández	Director General Y	INI	miembro del - del PRI
1976		Coordinador General	COPLAMAR	
1976	Luis N. Ruvalcaba	Director	INCO	Arquitecto
1976	Salvador Pliego Montes	Titular	PROFECO	
1976	Francisco Guel Jiménez	Director	CONAZA	Médico miembro del - del PRI
1980	Enrique Díaz Ballesteros			
1976	Manuel González Cosío	Gerente General	CONASUPO	Ingeniero Químico
1976	Fernando Rafful Miguel	Jefe	Departamento de Pesca	Abogado miembro del - del PRI
1976	Carlos Hank González	Jefe	DDF	Maestro normalista miembro del - del PRI

Miguel de la Madrid Hurtado

1952 - 1957 Licenciatura en Derecho - UNAM  
1963 Asesor del IEPES  
1964 - 1965 Maestría en Administración Pública - Universidad Harvard  
1965 - 1970 Subdirector General de Crédito - SHyCP  
1970 - 1972 Subdirector de Finanzas - PEMEX  
1972 - 1975 Director General de Crédito - SHyCP  
1975 - 1979 Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

De la Madrid era íntimo amigo de su predecesor, pero se vio obligado a distanciarse de él. MMH tuvo una imagen de tecnócrata, recto y moral, con un gran interés por "poner orden en la economía", como ya se sabe adoptó las medidas planteadas por el FMI y para combatir la inquietud social ante la austeridad dio trato preferencial a las instituciones de bienestar social y puso en marcha el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Además, desde 1983 se impulsó la participación ciudadana, mediante las "consultas populares", participación que fue más nominal que real.

Tabla No. 12

**Políticos y funcionarios en política social MMH**

Año	Nombre	Cargo	Dependencia	Observaciones
1982	Carlos Salinas de Gortari	Secretario de Programación y Presupuesto	SPP	Dr. en economía política - Harvard University - miembro del PRI
1987	Pedro Aspe Armella			Doctor en Economía - Massachusetts Institute of Technology - miembro del PRI
1982	Manuel Bartlett Díaz	Secretario	SG	Abogado - UNAM - miembro del PRI
1982	Bernardo Sepúlveda Amor	Secretario	SRE	Maestría en derecho - University of Cambridge - pertenece al PRI
1982	Juan Arévalo Gardoqui	Secretario	SEDENA	General de División
1982	Miguel Angel Gómez Ortega	Secretario	Marina	Almirante
1982	Gustavo Petricoli Iturbide	Secretario	SHyCP	Maestría en Economía - Yale University - miembro del PRI

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



1986	Pedro Aspe Armella			Dr en Economía - Massachussetts Institute of Technology - miembro del PRI
1982	Rodolfo Felix Valdés	Secretario	SCT	Ingeniero
1985	Daniel Diaz Diaz			Ingeniero
1982	Antonio Enriquez Savignac	Secretario	SECTUR	Maestría en Administración de Empresas - Harvard University - miembro del PRI
1982	Francisco J Rojas	Secretario	Contraloría General de la Federación	Contador Público
1987	Ignacio Pichardo Pagaza			Maestría en administración y finanzas - London School of Economics - miembro del PRI
1982	Francisco Labastida Ochoa	Secretario	Minas, Energía e Industria Paraestatal	Economista - UNAM - miembro del PRI
1986	Alfredo del Mazo González			
1982	Pedro Ojeda Paullada	Secretario	SEPESCA  <b>referida a política social</b>	Abogado - UNAM - miembro del PRI
1982	Fernando Castro Castro	Subsecretario de Fomento Pesquero	SEPESCA	Abogado - UNAM - miembro del PRI
1982		Subsecretario de Infraestructura	SEPESCA	

		Pesquera		
1982	Marcelo Javelly Girard	Secretario	SEDUE	Abogado - UNAM - referida a miembro del política social PRI
1985	Guillermo Carrillo Arena			Arquitecto - UNAM - miembro del PRI
1986	Manuel Camacho Solís			Maestría en Asuntos Públicos - Princeton University - miembro del PRI
1984	Alicia Bárcena Ibarra	Subsecretaria de ecología	SEDUE	M. en C. - UNAM - pertenece al PRI
1986	Sergio Reyes Luján			Doctorante en Física - UNAM - miembro del PRI
1984	Fernando Arroyo de Yta	Subsecretario de Vivienda	SEDUE	Posgrado Universidad California - pertenece al PRI
1986	Gabino Fraga Mouret			Abogado - UNAM - miembro del PRI
1987	Francisco Gaitán Covarrubias	Subsecretario de Desarrollo Urbano	SEDUE	Posgrado en desarrollo urbano - University of London - miembro del PRI
1982	Horacio García Aguilar	Secretario	SARH	Ingeniero
1984	Eduardo Pesqueira Olea		referida a politica social	Abogado y economista -

				Posgrado George Washington University - miembro del PRI
1984	Ignacio Mercado Flores  Federico Cuanalo de la Cerda	Subsecretario de agricultura y operación	SARH	Maestría en ciencias agrícolas - Harvard University - miembro del PRI  Ingeniero
1984	Guillermo Vazquez Rodríguez	Subsecretario de Planeación	SARH	Ingeniero Agrónomo - Chapingo
1987	Narciso Acevedo Valenzuela			Economista - UNAM - miembro del PRI
1984	Oscar Valdés Ornelas  Juan Vazquez Martínez	Subsecretario de Ganadería	SARH	Médico Veterinario - UNAM - pertenece al PRI  Médico veterinario
1984	León Jorge Castaños	Subsecretario forestal y de la fauna	SARH	Maestría en bosques - Universidad Estatal de Oregon - pertenece al PRI
1987	Manuel Villa Issa	Subsecretario de Desarrollo y Fomento Agropecuario y Forestal	SARH	Dr en Economía - Purdue University EU - miembro del PRI
1987	Fernando González Villarreal	Subsecretario de Infraestructura	SARH	M. en C - Berkeley University -

		Hidráulica		miembro del PRI
1982	Jesús Reyes Heróles	Secretario	SEP	Maestría en Derecho - Universidad de Buenos Aires - miembro del PRI
1985	Miguel González Avelar		referida a política social	Abogado - UNAM - miembro del PRI
1984	Arquímedes Caballero	Subsecretario de Educación Media	SEP	Profesor con especialidad en matemáticas-escuela Normal Superior - pertenece al PRI
1984	Fernando Alanís Camino	Subsecretario del Deporte	SEP	Abogado - UNAM - pertenece al PRI
1984	Juan José Bremer Marino	Subsecretario de Cultura	SEP	Posgrado en Alemania - pertenece al PRI
1987	Martín Reyes Vayssade			Abogado y periodista - UNAM - miembro del PRI
1984	Idolina Contreras Moguel	Subsecretaria de Educación Elemental	SEP	Dra en lingüística - Colegio de México - miembro del PRI
1984	Manuel Valerio Ortega	Subsecretario de Educación e Investigación Tecnológica	SEP	Dr. en Ciencias - Instituto Tecnológico de Massachusetts
1984	Luis Medina Peña	Subsecretario de Planeación Educativa	SEP	Dr en Relaciones Internacionales - University of

				Oxford - miembro del PRI
1987	Rafael Velasco Fernández	Subsecretario de Educación Superior e <i>Investigación Científica</i>	SEP	Maestro en psiquiatría UNAM -
1985	Luis Martínez Villicaña	Secretario	SRA	
1987	Rafael Rodríguez Barrera		<b>referida a política social</b>	Abogado - Universidad de Campeche - pertenece al PRI
1982	Héctor Hernández Cervantes	Secretario	SECOFI <b>referida a política social</b>	Maestro en Economía - University of Melbourne - miembro del PRI
1982	Jesús Sánchez Jiménez	Subsecretario de Comercio Interior	SECOFI	Lic en Economía - UNAM - miembro del PRI
1982	Luis Bravo Aguilera	Subsecretario de Comercio Exterior	SECOFI	Maestría en Economía - Harvard University - pertenece al PRI
1982	Francisco Cano Escalante	Subsecretario de regulación y abasto	SECOFI	Contador Público - Escuela Bancaria y Comercial
1987	Manuel Benito Armendariz Etchegaray	Subsecretario de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología	SECOFI	Maestría en Economía - Yale University - miembro del PRI
1987	Mauricio de María y Campos	Subsecretario de Fomento Industrial	SECOFI	Doctor en historia University of Cambridge - miembro del PRI

1982	Guillermo Soberón Acevedo	Secretario	SSA referida a política social	Dr en química - Wisconsin University - pertenece al PRI
1984	Diego Valadés Ríos	Subsecretario de Regulación Sanitaria	SSA	Abogado - UNAM - pertenece al PRI
1984	José Fco Ruiz Massieu	Subsecretario de Planeación	SSA	Abogado - UNAM - miembro del PRI
1987	Manuel Hugo Ruiz de Chávez	Subsecretario de Planeación	SS	M. en C - London University
1987	Jesús Kumate Rodríguez	Subsecretario de Servicios de Salud	SS	Médico cirujano - Escuela Médico Militar - pertenece al PRI
1982	Arsenio Farell Cubillas	Secretario	STyPS	Dr en Derecho - UNAM - miembro del PRI

Año	Nombre	Cargo	Dependencia	Observaciones
1982	José Gamas Torruco	Director General	Secretariado Técnico de Gabinetes	Maestrías en derecho constitucional y ciencias políticas - Universidades de París y Strasbourg - miembro del PRI
1987	Manuel Velázquez de la Parra			Abogado y economista - UNAM - miembro del PRI
1984	Rubén Castillo Fragoso	Secretario Técnico	Gabinete Agropecuario	Ingeniero agrónomo - Chapingo -

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

				miembro del PRI
1987	Mercedes Juan López	Secretaría Técnica	Gabinete de Salud	Médica cirujana - UNAM - pertenece al PRI
1984	Jorge de la Vega Domínguez	Coordinador General	CONAL	Lic en Economía - UNAM - miembro del PRI
1987	Sergio Reyes Ossorio			Maestría en ciencias económico - agrícolas - University of Wisconsin - miembro del PRI
1987	Georgina Velázquez Díaz	Coordinadora General	Programa IMSS - COPLAMAR	Maestría en Salud Pública- Escuela de Salud Pública México - pertenece al PRI
1982	Clara Jusidman Rapport	Directora General	INCO	Lic en Economía - UNAM - miembro del PRI
1984	Leobardo C. Ruiz	Director General	DIF	Médico Cirujano - H Escuela Médico Militar - miembro del PRI
1982	Juan José Larriva Sahd	Director General	SNIM	Maestría en economía - Brunel University Inglaterra - miembro del PRI
1984	Salvador Pliego Montes	Procurador Federal del Consumidor	PROFECO	Abogado - UNAM - miembro del PRI

1982	Miguel Limón Rojas	Director General	INI (SEP)	Doctor en derecho - Universidad Aix - Marseille - miembro del PRI
1987	José Ernesto Costemalle Botello	Director General	CONASUPO	Lic en Economía y en Contaduría Pública - UNAM - miembro del PRI
1982	Raúl Salinas de Gortari	Gerente General	DICONSA	Maestría en evaluación de proyectos de desarrollo industrial - Universidad de París - miembro del PRI
1987	Ricardo García Sainz	Director General	IMSS	Abogado - UNAM - miembro del PRI
1987	Manuel Campuzano Fernández	Director General	INNSZ	Maestría en Gastroentorolo gía - Lahey Clinic EUA
1982	Ramón Aguirre Velasco	Jefe	DDF	Contador Público - miembro del PRI
1984	Demetrio Sodi de la Tijera	Coordinador General	COABASTO	Maestría - Harvard University - pertenece al PRI
1984	Enrique Jackson Ramírez	Gerente General	LICONSA	Lic. en Ciencias Políticas - UNAM - miembro del PRI
1987	Miguel Alonzo Calles			Ingeniero - UNAM - miembro del PRI



1982	Manuel Torres Partida	Director General	Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGSA)	Posgrado en actuaría - UNAM
1987	José Gamas Torruco	Director General	Banco Nacional de Crédito Rural	Maestrías en derecho constitucional y ciencias políticas - Universidades de París y Strasbourg - miembro del PRI
1982	Ernesto Marcos Giacomán	Director General	NAFINSA	Doctor en economía - Notre dame University - miembro del PRI

#### Carlos Salinas de Gortari

1966 - 1969 Licenciatura en Economía - UNAM  
1966 - 1968 Ayudante del Dip. Gonzalo Martínez Corbalá  
1973 Maestría en Administración Pública - Universidad de Harvard  
1971 - 1974 Asesor en la Dirección General de Asuntos Hacendarios y Asuntos Internacionales - SHyCP  
1971 - 1972 Profesor UNAM  
1976 Maestría en economía política y gobierno - Universidad de Harvard  
1974 - 1976 Jefe del Departamento de Estudios Económicos - SHyCP  
1976 Profesor ITAM  
1977 Director de Estudios Económicos - SHyCP  
1978 Doctorado en economía política y gobierno - Universidad de Harvard  
1978 Subdirector de Planeación Hacendaria - SHyCP  
1978 Profesor CEMLA  
1979 Director General de Planeación Hacendaria - SHyCP  
1973 - 1979 Representante del IEPES para análisis de los informes presidenciales  
1979 - 1981 Director General de Política Económica y Social - SPP y Secretario Técnico del Gabinete Económico  
1981 - 1982 Colaborador en la campaña presidencial de Miguel de la Madrid

“...el Presidente Salinas tras el desastre de las elecciones de 1988, tiene el claro mandato de poner de su parte iniciativas nuevas para modernizar el PRI y recuperar parte del apoyo electoral que se ha pasado a la oposición” (Ward 1990:43)

Tabla No. 13  
Políticos y funcionarios en política social CSG

Año	Nombre	Cargo	Dependencia	Observaciones
1988	Ernesto Zedillo Ponce de León	Secretario	SPP	Dr en Economía - miembro del PRI
1992	Rogelio Gasca Neri	Enacargado del Despacho		
1989	Fernando Gutierrez Barrios	Secretario	SG	Militar - H. Colegio Militar - miembro del PRI
1993	José Patrocinio González Blanco Garrido			miembro del PRI
1994	Jorge Carpizo Mc Gregor			Dr en Derecho - UNAM -
1988	Fernando Solana Morales	Secretario	SRE	Lic en Ciencias Políticas - UNAM - miembro del PRI
1993	Manuel Camacho Solís			Maestría en Asuntos Públicos - Princeton University - miembro del PRI
1994	Manuel Tello Macías			Maestría en Relaciones Internacionales - Escuela de Altos Estudios Internacionales, Ginebra

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1988	Antonio Rivello Bazán	Secretario	SEDENA	Grat de División de Estado Mayor
1988	Mauricio Scheleske Sánchez	Secretario	Marina	Alm CG de Estado Mayor
1988	Pedro Aspe Armella	Secretario	SHyCP	Dr en economía - Instituto Tecnológico de Massachussets - miembro del PRI
1989	Andrés Caso Lombardo	Secretario	SCT	Lic en economía - UNAM
1993	Emilio Gamboa Patrón			
1988	Carlos Hank González	Secretario	SECTUR	Profesor normalista - miembro del PRI
1992	Pedro Joaquín Coldwell			Abogado - Universidad Iberoamericana - miembro del PRI
1993	Jesús Silva Herzog			Maestría en Economía - Yale University - miembro del PRI
1988	María Elena Vazquez Nava	Secretaria	SCGF	Maestría en programación y política financiera - FMI, USA - miembro del PRI
1989	Fernando Hiriart Balderrama	Secretario	SEMIP	Ingenierio civil - UNAM - miembro del PRI
1993	Emilio Lozoya Thalmann			Maestría en Administración de Empresas -

				Columbia University - miembro del PRI
1988	Jaime Serra Puche	Secretario	SECOFI  <b>referida a política social</b>	Dr en economía - Yale University - miembro del PRI
1992	Francisco Carrión Rodríguez	Subsecretario de comercio interior	SECOFI	Dr en economía - Université de Grenoble
1992	Pedro Noyola de Garagorri	Subsecretario de comercio exterior	SECOFI	
1992	Herminio Blanco	Subsecretario de negociaciones comerciales	SECOFI	Dr en Economía - Universidad de Chicago - miembro del PRI
1988	María de los Angeles Moreno Uriegas	Secretario	SEPESCA  <b>referida a política social</b>	Economista - UNAM - miembro del PRI
1991	Guillermo Jiménez Morales			Abogado - UNAM - miembro del PRI
1992	Carlos Antonio Camacho Gaos	Subsecretario de fomento y desarrollo pesquero	SEPESCA	Maestría en economía - Georgetaown University - miembro del PRI
1989	Humberto Roque Villanueva	Subsecretario de organización y administración pesquera	SEPESCA	Lic en economía - UNAM - miembro del PRI
1988	Patricio Chirinos Calero	Secretario	SEDUE	Economista - UNAM - miembro del PRI
1992	Luis Donaldo Colosio		SEDESOL	Dr en desarrollo

1993	Carlos Rojas		referida a política social	regional - University of Pennsylvania - miembro del PRI  Ing. Industrial - UNAM - miembro del PRI
1989	Carlos Rojas	Subsecretario de desarrollo regional y Coordinador general del PRONASOL	SEDESOL	Ing industrial - UNAM - miembro del PRI
1992	José Luis Soberanes Reyes	Subsecretario de Desarrollo Regional	SEDESOL	Maestría en planeación urbana - University of Pennsylvania - miembro del PRI
1992	Alfredo Philips Olmedo	Subsecretario de vivienda y bienes inmuebles	SEDESOL	Especialidad en administración pública - George Washington University - miembro del PRI
1994	Jorge Lepe García			
1992	José Luis Soberanes Reyes	Subsecretario Desarrollo Urbano e Infraestructura	SEDESOL	
1994	Ricardo Canavit Tafich			Sin estudios profesionales - miembro del PRI
1989	Jorge de la Vega Domínguez	Secretario	SARH	Economista - UNAM - miembro del PRI
1990	Carlos Hank González		referida a política social	Profesor normalista -

				miembro del PRI
1989	Luis Manuel Tellez Kuenzler	Subsecretario de Planeación	SARH	Dr en economía - Instituto Tecnológico de Massachusetts - miembro del PRI
1989	Ernesto Enriquez Rubio	Subsecretario de Ganadería	SARH	Maestría en Gobierno American University - Miembro del PRI
1991	Gustavo Adolfo Reta Petterson			Maestría en ciencias - Purdue University EU - miembro del PRI
1989	Francisco Merino Rábago	Subsecretario de Agricultura	SARH	
1992	Ernesto Enriquez Rubio			Maestría en gobierno - American University - miembro del PRI
1989	Manuel Gurría Ordoñez	Subsecretario Forestal	SARH	
1992	Mañuel Mondragón Kalb			Maestría en reumatología - Yugoslavia - miembro del PRI
1989	Gustavo Gordillo de Anda	Subsecretario de Política Sectorial y Concertación	SARH	
desapareció en 1992				
1988	Manuel Bartlett Díaz	Secretario	SEP	Dr en Ciencias Políticas - UNAM - miembro del PRI
			referida a política social	
1992	Ernesto Zedillo			Dr en

1993	Ponce de León  Fernando Solana Morales			economía - Yale University - miembro del PRI  Ingeniero, filósofo y político - UNAM - miembro del PRI
1994	José Angel Pescador Osuna			Maestría en Educación - Stanford University - miembro del PRI
1992	Raúl Talán Ramírez	Subsecretario	SEP	Maestría en ingeniería - University of California miembro del PRI
1992	Gilberto Guevara Niebla	Subsecretario	SEP	Maestría en sociología - Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales Francia
1992	Pascual García Alba	Subsecretario de coordinación educativa	SEP	Dr en economía - Yale University - miembro del PRI
1992	Antonio Gago Huguet	Subsecretario de educación superior e investigación científica	SEP	Maestría en psicología - UNAM
1992	José Angel Pescador Osuna	Subsecretario de servicios educativos para el DF	SEP	Maestría en economía - Stanford University - miembro del PRI
1988	Víctor Cervera Pacheco	Secretario	SRA  referida a	miembro del PRI

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

			<b>política social</b>	
1988	Jesús Kumate Rodríguez	Secretario	SS  referida a política social	Doctor en Ciencias Biomédicas - Escuela Nacional de Ciencias Biomédicas - miembro del PRI
1989	Mercedes Juan López	Subsecretaria de regulación y fomento sanitario	SS	Médica UNAM - miembro del PRI
1989	Jaime Sepúlveda Amor	Subsecretario de coordinación y desarrollo	SS	Dr en ciencias de la población - Harvard School
1988	Arsenio Farrell Cubillas	Secretario	STyPS  referida a política social	Dr en Derecho - UNAM - miembro del PRI
1994	Manuel Gómez Peralta			

Año	Nombre	Cargo	Dependencia	Observaciones
1988	Ana Paula Gerard Rivero	Secretaria técnica	Gabinete Económico	Diplomado en economía internacional - Harvard y Standfor - miembro del PRI
1988	Eduardo Montaña		DIF	Contador Público
	Alfredo Baranda García	Director	PROFECO	
1992	Guillermo Espinoza Velasco	Director General	INI	
1988	Jesús Javier Bonilla García	Director General	CONASUPO	
1992	Aarón Schwartzman Kaplan	Director General	LICONSA	Dr en economía - Instituto



				Tecnológico de Massachusetts - miembro del PRI
1992	Julio César Ruiz Ferro	Director General	DICONSA	Maestría en economía - University of Leicester - miembro del PRI
1991	Emilio Gamboa Patrón	Director General	IMSS	Lic en relaciones Industriales - Universidad Iberoamericana, México - miembro del PRI
1992	Marco Antonio Bernal Gutierrez	Presidente	INSOL	
1988	Carlos Rojas Gutierrez	Coordinador	Comisión Nacional de Programas de Solidaridad Social	Ingeniero - miembro del PRI
1989	Carlos Tello	Presidente	Consejo Consultivo PRONASOL	Maestría en Relaciones Internacionales - Escuela de Altos Estudios Internacionales, Ginebra-
1993	Mariano Palacios Alcocer			
1994	José Carreño Carlón			
1992	Artruo Warman Gryj	Procurador Agrario	SRA	Dr en antropología - UNAM - miembro del PRI
1992	Donato Alarcón Segovia	Director General	INNSZ	Maestría en medicina interna - Mayo Graduate

				School of Medicine USA
1992	Jaime Zabludovsky Kuper	Coordinador General	Oficina de negociación del TLC - SECOFI	Dr en Economía - Yale University - pertenece al PRI
1988	Víctor Manuel Camacho Solís	Jefe	DDF	Maestría en Asuntos Públicos - Princeton University - miembro del PRI
1993	Manuel Aguilera Gómez			miembro del PRI
1992	Ignacio Vazquez Torres	Coordinador General	COABASTO - DDF	Abogado - UNAM - miembro del PRI
1994	Manuel Camacho Solís	Comisionado	Comisión para la Paz y la Reconciliación en Chiapas	
1994	Jorge Madrazo Cuéllar			

Ernesto Zedillo Ponce de León

1969 - 1972 Licenciatura en Economía - IPN

1973 Curso Evaluación de proyectos de inversión en capital humano - Universidad de Bradford, Inglaterra

1974 Curso de Economía - Universidad de Colorado, EUA

1971 - 1974 Investigador en Dirección General de Programación Económica y Social - Secretaría de la Presidencia

1973 - 1974 Profesor IPN

1974 - 1978 Maestría y Doctorado en Economía - Universidad de Yale, EUA

1978 - 1982 Economista - Banxico

1982 Subgerente de investigación económica y financiera - Banxico

1981 - 1983 Profesor Colegio de México

1983 Director del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios

1987 Funcionario en Banxico

1987 - 1988 Subsecretario de Planeación y Control Presupuestal en SPP

1988 - 1992  
1992

Secretario de Programación y Presupuesto  
Secretario de Educación Pública

" Zedillo es miembro de un círculo académico influyente de figuras públicas con formación en macroeconomía al que se podría llamar la camarilla ITAM - Yale. Como parte de un movimiento general a principios de los años setenta, muchas futuras figuras públicas, sobre todo aquellas interesadas en la economía, empezaron a distanciarse de la Escuela Nacional de Economía de la UNAM... El Presidente Zedillo también difiere de políticos mexicanos más recientes, nueve de diez de los cuales son producto de una educación de clase media y de clase media alta, ya que él proviene de condiciones socio-económicas modestas... (Este País 1995: 47 -48)

Tabla No. 14  
Políticos y funcionarios en política social EZPL

Año	Nombre	Cargo	Dependencia	Observaciones
1994	Esteban Moctezuma Barragán	Secretario	SG	Abogado y economista con maestría en desarrollo regional - Londres - miembro del PRI
1995	Emilio Chuayffet Chemor			
1994	José Angel Gurría Treviño	Secretario	SRE	Posgrado en Economía - Harvard University - miembro del PRI
1994	Enrique Cervantes Aguirre	Secretario	SEDENA	General de División de Estado Mayor
1994	José Ramón Lorenzo Franco	Secretario	Marina	Almirante Naval de Estado Mayor
1994	Guillermo Ortiz Martínez	Secretario	SHyCP	Dr en Economía - Stanford University - miembro del PRI
1994	Carlos Ruiz Sacristán	Secretario	SCT	Maestría en finanzas -

				Northwestern University, EU -
1994	Silvia Hernández	Secretaría	SECTUR	Economista - UNAM - miembro del PRI
1994	Norma Samaniego Breach	Secretaria	Contraloría General de la Federación  Conraloría y Desarrollo Administrativo	Maestría Planeación Económica - Instituto de Estudios Sociales - Holanda - miembro del PRI
1995	Arsenio Farell Cubillas			Dr en Derecho - UNAM - miembro del PRI
1994	Ignacio Pichardo Pagaza	Secretario	Energía	Maestría en administración y finanzas - London School of Economics - miembro del PRI
1995	Jesús Reyes Heróles González			Dr en Economía - Massachussetts Institute of Technology - miembro del PRI
1994	Herminio Blanco	Secretario	SECOFI  <b>referida a política social</b>	Dr en Economía - Universidad de Chicago - miembro del PRI
1994	Jaime Zabudovsky Kuper	Subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales	SECOFI	Dr en Economía - Yale University - pertenece al PRI
1999	Fernando de la Calle Pardo			Doctor

1994	Decio de María Serrano	Subsecretario de Promoción de la Industria y el Comercio Exterior	SECOFI	
1994	Israel Gutierrez Guerrero	Subsecretario de Comercio Interior	SECOFI	Doctor
1989	Raúl Ramos Tercero	Subsecretario de Normatividad y Servicios a la Industria y al Comercio Exterior		Doctor
1994	Julia Carabias Lilo	Secretaria	SEMARNAP referida a política social	M. en Ciencias - miembro de partido político de oposición PSUM, antes de ocupar este puesto
1994	Víctor Manuel Villalobos	Subsecretario de Recursos Naturales	SEMARNAP	
1999	Jorge del Valle Cervantes			Doctor
1994	Carlos Camacho Gaos	Subsecretario de Pesca	SEMARNAP	Dr en Economía - Georgetown University - miembro del PRI
1989	Juan Carlos Belausteguigoitia Rius	Subsecretario de Planeación	SEMARNAP	Doctor
1994	Carlos Rojas Gutierrez	Secretario	SEDESOL referida a política social	Ingeniero - UNAM - miembro del PRI
1994	Enrique del Val Blanco	Subsecretario de Desarrollo Regional	SEDESOL	Economista - UNAM -
1996	Luis Maldonado			Licenciado - miembro del PRI
1998	Mario Palma Rojo			Licenciado

	Roberto Salcedo Aquino	Subsecretario de Vivienda	SEDESOL	Licenciado
1994	Arturo Warman	Secretario	SARH	Dr en Antropología - UNAM - miembro del PRI
1994	Francisco Labastida Ochoa		SAGAR referida a política social	Economista - UNAM - miembro del PRI
1994	Francisco Gurría Treviño	Subsecretario de Agricultura y Ganadería	SAGAR	Doctor
1995	Romárico Arroyo Marroquín			Maestría en Ciencias - Stanford University - miembro del PRI
1989	José Antonio Mendoza Zazueta	Subsecretario de Desarrollo Rural	SAGAR	Ingeniero
1989	José Andrés Casco Flores	Subsecretario de Planeación	SAGAR	Licenciado
1994	Fausto Alzati Araiza	Secretario	SEP referida a política social	Maestría en administración pública - Harvard University - miembro del PRI
1994	Miguel Limón Rojas			Dr en Derecho - Universidad Aix, Francia - miembro del PRI
1994	Olac Fuentes Molinar	Subsecretario de Educación Básica y Normal	SEP	Maestro
1994	Daniel Reséndiz Nuñez	Subsecretario de Educación Superior y Científica	SEP	Dr

1994	Manuel Ortega Ortega	Subsecretario de Educación e Investigación Tecnológica	SEP	Dr en Biología - Massachusetts Institute of Technology-
1994	Benjamín González Roaro	Subsecretario de Servicios Educativos para el DF	SEP	Licenciado
1994	Carlos Mancera Corcuera	Subsecretario de Planeación	SEP	Licenciado
1994	Miguel Limón Rojas	Secretario	SRA <b>referida a política social</b>	Dr en Derecho - Universidad de Aix, Francia - miembro del PRI
1994	Arturo Warman Gryj			Dr en Antropología - UNAM - miembro del PRI
1994	Juan Ramón de la Fuente	Secretario	SS <b>referida a política social</b>	Dr en Medicina -
1994	Manuel Urbina Fuentes	Subsecretario de Coordinación Sectorial	SS	Doctor
1994	Roberto Tapia Conyer	Subsecretario de Prevención y Control de Enfermedades	SS	Doctor
1994	José Campillo García	Subsecretario de Regulación y Fomento Sanitario	SS	Licenciado
1994	Santiago Oñate Laborde	Secretario	STyPS <b>referida a política social</b>	Dr en - miembro del PRI
1995	Javier Bonilla García			

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Año	Nombre	Cargo	Dependencia	Observaciones
1994	Carlos Hurtado López	Coordinador de asesores para asuntos de política económica y política social	Presidencia de la República	
	Luis Alberto Ibarra Pardo	Presidencia de la República	Secretario técnico del gabinete económico	* analizar políticas y generar ideas que permitan el diseño de nuevas y mejores prácticas gubernamentales * hacer diagnósticos sobre la política federal * proponer acciones de políticas públicas, planear y coordinar estudios y proyectos <sup>198</sup>
1994	Arturo Warman Gryj	Gabinete Desarrollo Social	Coordinador	
	Guillermo Bernal Miranda	Presidencia de la República	Secretario técnico del gabinete de desarrollo social	* similar al anterior
1994	Oscar Espinoza Villarreal	Jefe	DDF	
1994	Mario Luis Fuentes Alcalá	Director General	DIF	
1994	Javier Bonilla García	Director General	CONASUPO	Economista - cursos Escuela Estudios Sociales, Holanda -

<sup>198</sup> En materias agropecuaria, de desarrollo social, economía, salud y turismo



				miembro del PRI
SEDESOL – Entidades coordinadas sectorialmente	Víctor Guerrero Mendieta		FIDELIST	
	Juan Mora Anaya		DICONSA	
	Melba Púa Olavarrieta		INI	
	Alberto Walker López		FONAES	
	Rogelio Valdez Carbajal		CONAZA	
	Fernando Agras Rojas		LICONSA	
	Arturo Blancas Espejo		INSOL	
	Arturo Díaz Camacho		FONHAPO	
Ma Esther Echeverría Zuno		FONART		

### Política Alimentaria

*“...la seguridad alimentaria es un elemento cada vez más valorizado a nivel internacional; los alimentos no pueden quedar sujetos a las vicisitudes del mercado, sean éstas de orden natural, como las sequías, heladas e inundaciones, o de orden político, como los embargos. De ello resulta una clara política proteccionista en los países desarrollados, con miras a la autosuficiencia alimentaria” (Castro 1993: 114)*

Vale la pena recordar conceptualmente a la política alimentaria “el conjunto de acciones y medidas desarrolladas por el gobierno mexicano para influir, directa o indirectamente, en la cadena que va de la producción al consumo de los alimentos básicos... Esta política se sustenta en dos grandes líneas. Una de ellas se refiere a la intervención en el ámbito de la producción e industrialización de productos alimentarios por medio de estímulos y apoyos, como precios de garantía, aranceles y tarifas especiales, obras de infraestructura. La otra consiste en la regulación de la distribución...” (Shoko 1994: 148)

Política alimentaria es un concepto muy amplio que incluye al sistema alimentario completo, tomando en cuenta a todos los agentes, los problemas y necesidades macro, micro, de corto y de largo plazo. Además, ya lo indicamos en la parte conceptual de la tesis, la política alimentaria involucra muy especialmente a la seguridad alimentaria: "La disponibilidad estable de alimentos a nivel nacional, regional, y de hogar es un elemento fundamental del bienestar nutricional. En el ámbito familiar, la seguridad alimentaria presupone que se tenga acceso a alimentos adecuados en términos de cantidad, calidad e inocuidad; depende de que se disponga de suficientes ingresos y bienes, entre ellos la cantidad y calidad de tierras que se poseen" (FAO/OMS 1992: viii)

Al igual que en el capítulo de programas de política social, en este caso las descripciones de los programas de política alimentaria se encuentran en la sección de anexos. Aquí sólo los enlistamos.

**José López Portillo:**

Alianza para la Producción

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos marginados (COPLAMAR)

Plan Nacional Agropecuario y Forestal. Programa Específico

Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial. Programa Específico

Programa Nacional Agropecuario y Forestal 1982

Plan Nacional del Sector Comercio. Programa Específico

Sistema Nacional para el Abasto

Programa Nacional de Desarrollo Pesquero

Sistema Alimentario Mexicano (SAM)

**Miguel de la Madrid Hurtado:**

Programa Nacional de Alimentación (PRONAL). Programas Específicos

Programa para el Desarrollo Rural Integral (PRONADRI)

Programa Nacional Agropecuario y Forestal

Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar

Programa para la Estructuración, Operación y Desarrollo del Sistema de Abasto. Programas Específicos

Programa Nutrición y Salud

Programa Alimentación y Salud en el Medio Rural

Programas del DIF

**Carlos Salinas de Gortari:**

Programa Nacional de Alimentación. Programas Específicos

Programa Nacional de Modernización del Campo. Programas Específicos

Alianza para el Campo. Programas específicos

Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) Programas Específicos

Programa de Desarrollo Integral de la Acuacultura

Pronasof. Programas Específicos

Programa Nacional de Salud. Programas Específicos

Programas ACERCA

Programas Específicos para fase Abasto

Programa Nacional en Favor de la Infancia

**Ernesto Zedillo Ponce de León:**

Programa para Superar la Pobreza 1995 - 2000 Programas Específicos  
SEDESOL Programa Nacional Agropecuario Alianza para el Campo.  
Programas Específicos Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural

Programa de Pesca y Acuicultura

Programa de Reforma al Sector Salud. Programas Específicos

Programa Alimentación y Nutrición Familiar. Programas Específicos

Programa de Ayuda Alimentaria a Comunidades Indígenas de Extrema Pobreza Programa Nacional en Favor de la Infancia

**Principales temas en política alimentaria**

Procedimos igual que en el apartado de política social, habrá de enfrentar el discurso gubernamental tal y como fue emitido, por ello la abundancia de citas textuales, al final del apartado se sistematizan los ejes discursivos y desde luego en el capítulo específico de análisis y conclusiones se emitieron nuestros juicios.

**José López Portillo**

Discurso de toma de posesión

“buscamos orientar las inversiones a las siguientes prioridades: sector agropecuario y acuicultura, energéticos, petroquímica, minería, siderurgia, bienes de capital, transportes y bienes de consumo popular...”

“...centraremos el impulso del desarrollo en la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población...”

“...ante la limitación de recursos que caracteriza el subdesarrollo se pretende, siquiera alcanzar niveles mínimos de bienestar en alimentación, salud y educación...”

“...el primer objetivo que nos hemos impuesto es alimentar a nuestro pueblo. Debemos también organizar el consumo, distinguiendo el básico del suntuario...”

“...esta es la primera solidaridad a la que convoco a los mexicanos: organizarnos a partir y a pesar de la crisis para que los niveles mínimos de vida y dignidad alcancen a todos, particularmente a la población rural y otros grupos marginados...”

“...en lo que a gasto corriente se refiere, lo reduciremos a lo indispensable eliminando el prescindible por duplicatorio, ocioso o dispendioso...”

“...supuesto el mejoramiento social, el cultural renovado es la culminación de la democracia... (Revista Proceso, Dic 1976 Num 5)”

#### Quinto Informe de Gobierno

“El inaplazable interés social y de independencia, hace imperativa la producción. Lo hacen los particulares, como es deseable, o lo hará el Estado. No hay más alternativa. Durante el presente año y con apego a la Ley de Fomento Agropecuario, se han rescatado e incorporado a la producción agrícola del país, un millón 90 mil has, que por diferentes causas permanecían ociosas y que ahora se están dedicando a la producción de granos básicos”

#### SAM

“...el gobierno del presidente López Portillo ha considerado a los alimentos y a los energéticos como vectores convergentes en esta estrategia de producción y desarrollo...El reto ... (es) el logro de una adecuada y autosostenida producción y consumo de alimentos populares, con un propósito redistributivo del ingreso”

“Es así que dar cabal cumplimiento a la prioridad de alimentos no se puede reducir solamente a su dimensión de justicia social. También se sustenta en dos razones adicionales de singular importancia: económica y de soberanía”

“Por otra parte, atiende a una impostergable necesidad de soberanía, particularmente grave, en la actual coyuntura internacional, donde el llamado “poder alimentario” cobra singular relevancia. Si no queremos hacer nugatorias las ventajas únicas y transitorias de nuestra favorable posición energética, es imprescindible una política de autosuficiencia en materia de alimentos básicos, sobre todo cereales y oleaginosas”

“De aquí se desprende que las razones para la autosuficiencia son múltiples e importantes. En primer lugar, porque los alimentos se seguirán usando cada vez más como elementos estratégicos de negociación y aun de presión... En efecto, 5 o 6 firmas, la mayoría norteamericanas, controlaan cerca del 85% del mercado mundial de granos”

“Pensemos que el “bien salario” por excelencia, el alimento, no puede someterse a las veleidades de la oferta externa. Vemos que son los mismos países desarrollados los que procuran la “seguridad” o autosuficiencia alimentaria, ello a pesar de que a menudo los precios internos sean mucho más elevados que en el mercado internacional”

“Más aún, los países avanzados propician una “modernización” en el patrón de alimentos, a partir de la proteína animal pero con aditivos y procesos industriales añadidos que resultan enormemente más caros en unidad de calorías y gramo de proteína. Esto corresponde a países donde el nivel y la distribución del ingreso permite que el ingreso de los consumidores crezca más aceleradamente que su gasto en alimentos: la traslación irrestricta de los patrones de producción y consumo a países pobres con graves desequilibrios sociales, ha sido decisiva en el deterioro real observado de la nutrición de la mitad de los habitantes del planeta. .”

“...unificar información a gobernadores para que tomen decisiones en escala de concertación...”

“...el SAM es una estrategia dentro del Plan Global de Desarrollo, un objetivo prioritario para dar la batalla por la alimentación suficiente de los mexicanos...”

“...el SAM es una prioridad paralela a la de los energéticos...”

“...el SAM busca una alimentación suficiente aunque sea mínima, mediante una canasta básica recomendable, diseñada diferencialmente para las entidades o regiones de la República...”

“... que el esfuerzo productivo corresponda a los requerimientos de nutrición regional. De ahí el énfasis a la agricultura ...”

“...alianza del estado con los campesinos, como superación de declaraciones para correr riesgos con ellos...”

“...las acciones deben separar la distribución, el consumo y la administración para también activarlas...”

“... la agroindustria es uno de los brazos fundamentales de la Reforma Agraria...”

“...el estado es una instancia totalizadora que debe tener conciencia de solidaridad con todos .”

(Antología de la Planeación en México 1917 - 1985: 241 - 246)

### **Miguel de la Madrid Hurtado**

PND

“Por la naturaleza multisectorial de la cuestión alimentaria y por la incidencia en las políticas generales del sector público, los elementos relacionados con la

alimentación están a lo largo del PND. Los objetivos, estrategias, políticas y acciones en materia de alimentación se complementan con los correspondientes a empleo y distribución del ingreso, educación, cultura, recreación y deporte, salud y ecología, y se articula con los campos del desarrollo rural integral, reforma agraria integral, agua, pesca y recursos del mar, desarrollo industrial y comercio exterior, sistema integral de transportes, modernización comercial y abasto popular y desarrollo tecnológico y científico”

Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE)

“...la protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo”

Programa para la Defensa de la Planta Productiva

“...otorgar prioridad a la producción de bienes básicos...”

**PRONAL**

“...importancia de la alimentación en la estrategia nacional de reordenamiento económico y por tanto del desarrollo: el 20% del PIB surgía de sectores relacionados a la cadena alimentaria”

“El gobierno de la República reconoce a la alimentación como un aspecto prioritario que debe satisfacerse antes que otras necesidades humanas”

“...reconoce el derecho de todo ciudadano a acceder a una alimentación que propicie el alcance de su potencial biológico y su desarrollo integral”

“...la crisis económica ha afectado el poder adquisitivo de la población y particularmente de la de menores ingresos, una respuesta fue la orientación alimentaria, buscando mayor eficiencia en el gasto familiar mediante la reiteración de mensajes con información sobre una dieta recomendable...”

“...grupos de alimentos (son) combinaciones entre los alimentos; prioridades de la alimentación de acuerdo a los grupos humanos; prevención de enfermedades...”

“...el abasto... actividad fundamental de interés social y utilidad pública.. tiene como objeto inducir la satisfacción de necesidades básicas y contribuir al mejoramiento de los niveles de vida de la población, comprendiendo sus fases de producción, acopio, transporte, distribución y comercialización al mayoreo y al menudeo, requiriendo para ello la participación activa y concertada de los sectores que concurren al proceso”

“...las causas de la desnutrición son múltiples y su atención requiere de acciones en varios ámbitos a la vez: primero en el de la producción de alimentos, segundo, en la distribución y comercialización, y tercero en los patrones de consumo de la población, que están cambiando, no siempre para bien, junto con el acelerado proceso de urbanización del país”

MMH, 1985 un año del PRONAL <sup>199</sup>

“a nivel del Gob Federal, como aquí se ha expuesto, hay acciones de múltiples dependencias. Prácticamente no hay dependencia del Poder Ejecutivo Federal que en alguna medida no tenga que hacer alguna contribución a este Programa”

CSG, Secretario de SPP “A tres años de iniciado el Gobierno del Presidente de la Madrid, los grandes propósitos y objetivos nacionales se han ratificado... en lo social se defienden los niveles de alimentación, salud, vivienda y cultura de las grandes mayorías... En los últimos dos años se han destinado globalmente a las acciones de alimentación 913 mil millones de pesos en 1984 y un billón 340 mil millones en 1985...Por tercer año consecutivo mantenemos la autosuficiencia en trigo y por segunda en azúcar”

Eduardo Pesqueira, Secretario de SARH “A través del fomento a la producción de básicos de origen agropecuario y pesquero y del desarrollo de un sistema moderno para su comercialización, en los dos últimos años se han obtenido avances en alimentación y nutrición y en términos generales se ha garantizado el abasto de los alimentos indispensables. Sin embargo 19 millones de mexicanos, de los cuales 68% habita en zonas rurales, aún sufren importantes deficiencias en consumo de calorías y proteínas...La soberanía alimentaria no es un concepto meramente productivo”

*Secretario SARH, en aniversario 1988 del Sistema Nacional de Abasto*

“el concepto autosuficiencia supone: suficiencia productiva, distribución adecuada, oportuna, accesible, y capacidad de pago en el gran pueblo consumidor. Por mucho que produzcamos si lo tiramos a la mitad del camino, o lo ofrecemos a quien no tiene capacidad de adquirirlo para satisfacer sus necesidades básicas, no estaremos cumpliendo con nuestra responsabilidad de abasto ni nuestro propósito de desarrollo” (El Gobierno Mexicano Febrero 1988:50)

Héctor Hernández, Secretario de Comercio “Un paso trascendente dentro de la reordenación económica y del cambio estructural que persigue la actual administración, es que los industriales y comerciantes participen cada vez más en la adquisición de transporte y almacenamiento, tanto de las cosechas nacionales, como de los productos que se tengan que importar”

Guillermo Soberón, Secretario de Salud “Existe el consenso de integrar a la atención primaria los programas de alimentación complementaria, delegando en los servicios de salud la responsabilidad de fijar y aplicar los criterios técnicos que identifican los sujetos a riesgo de desnutrirse”

Jorge de la Vega, Coordinador CONAL “Al tener alimentos suficientes para todos, nuestro mayor compromiso, ahora, es que lleguen y puedan ser consumidos por los grupos sociales más necesitados. De otra parte, estamos seguros que continuará creciendo la producción agropecuaria, pesquera e industrial de alimentos básicos y que seguirán disminuyendo sus importaciones”

---

<sup>199</sup> El Gobierno Mexicano, Septiembre 1985:65 - 76

Alfonso Cebrenos, Subdirector CONAL “...el efecto de la crisis debe considerarse grave porque se acumula con deficiencias crónicas. No podemos aceptar que sea una tendencia permanente porque causaría daños irreversibles a la niñez y a la sociedad entera...Por ello los objetivos alimentarios no pueden reducirse a contrarrestar los efectos inmediatos de la crisis...El impacto de la situación económica sobre el ingreso real de los sectores populares hace indispensable la ejecución eficaz de una política alimentaria...En este sentido el PRONAL tiene como premisas fundamentales la redistribución del ingreso y el fomento al empleo”

### **Carlos Salinas de Gortari**

#### **PND**

“...La política alimentaria tiene como objeto asegurar el abasto de alimentos a la población en condiciones adecuadas de calidad, precio, sobre todo a los grupos de más bajos ingresos. Las acciones correspondientes abarcan desde la producción hasta la comercialización y el consumo, pasando por el acopio, el transporte, la distribución, el almacenamiento y la transformación industrial de los alimentos”

#### **PRONAL**

“asegurar el abasto de alimentos a toda la población en condiciones adecuadas de calidad y precio, sobre todo en beneficio de la población de escasos recursos”

“apoyar la soberanía alimentaria nacional y garantizar la seguridad alimentaria a la población, en términos de suficiencia, disponibilidad y acceso”

“...La soberanía alimentaria se sustenta en la autodeterminación del Estado Mexicano, para definir la atención a las necesidades alimentarias básicas de la población; autodeterminación en los patrones de producción y consumo”

“...La seguridad alimentaria significa la existencia en todo momento de un volumen suficiente de alimentos para satisfacer el abasto nacional; es apoyo a la producción interna lo que significa una alta prioridad del sector primario en la estrategia del desarrollo nacional. Disponibilidad de alimentos con estabilidad de precios y acceso efectivo de la población”

“...confiriendo atención prioritaria a los grupos de más bajo nivel de ingreso y dentro de ellos, a los niños particularmente en edad preescolar, a las mujeres gestantes y en período de lactancia y a los ancianos; cuya condición especial demanda de la satisfacción plena de los requerimientos nutricionales...”

“...La alimentación es una necesidad básica, cuya satisfacción es determinante para la vida y el desarrollo de las potencialidades físicas e intelectuales de cada persona... en el marco de la Planeación Nacional se definen las bases para orientar simultánea e integralmente su función...”



“...La alimentación como componente básico del bienestar social, requiere para su atención un enfoque integral”

“...alimentación y salud se interrelacionan estrechamente...”

“...PRONAL confirma que en la riqueza y variedad de nuestra cultura alimentaria, existen cualidades que responden a los requerimientos de una nutrición adecuada...”

#### PRONASOL

“... Las acciones de Solidaridad estuvieron orientadas a apoyar la disponibilidad de alimentos para cubrir los requerimientos nutricionales básicos de los grupos sociales más vulnerables, prioritariamente de la población de menores ingresos y de aquélla que habita en regiones donde se registran mayores carencias nutricionales; su estrategia de atención se sustentó en:

- promoción a la organización social para el desarrollo comunitario
- fomento a la producción de alimentos para autoconsumo
- orientación alimentaria
- vigilancia nutricional “

(SEDESOL- Solidaridad 1994: 141)

#### I Informe de Gobierno

“... se emprendieron programas para garantizar el abasto y regular el precio de los productos básicos...CONASUPO inicia cambios estructurales y opera mejores sistemas de distribución de granos... el cambio estructural en CONASUPO permitirá verificar que los subsidios lleguen, efectivamente, a quienes los necesitan...”

#### II Informe de Gobierno

“...no podemos aceptar que la actual sea la condición que podamos brindar a nuestros campesinos. Del aumento de la producción y de la productividad depende no sólo la soberanía alimentaria del país, sino también el bienestar de los productores y sus familias”

“...Empresas como TABAMEX, INMECAFE, PRONASE y AZUCAR se encuentran en proceso de ser reestructuradas, liquidadas o transferidas a las organizaciones de productores. La participación de los sectores social y privado en estas actividades elevará el rendimiento del sector; también favorecerá a la capitalización del campo y liberará recursos públicos para ayudar a los que menos tienen...”

“...El maíz y el frijol han permanecido en el esquema de precios de garantía y su comercialización se apoya por medio de la CONASUPO. Los precios de garantía a los campesinos se han incrementado significativamente en términos reales y se han introducido diferenciales por calidad”

“...este año (1990) se cosecharán más de 25 millones de toneladas de los 10 principales cultivos, 14% más en volumen, que el año pasado. Ello demuestra la capacidad de recuperación del sector”

### III Informe de Gobierno

"...la balanza agropecuaria pasó de 1990 a 1991 de 186 a 344 millones de dólares..."

"...por primera vez en dos decenios hemos dejado de importar esos dos productos esenciales (maíz y frijol) ... se considera que ahora producimos todo el maíz y frijol que demanda una población 35 millones mayor que hace 20 años"

"...se ha buscado promover la eficiencia de los mercados de alimentos básicos. La CONASUPO reorientó su presencia en la comercialización de granos, participando selectivamente en la adquisición de maíz y frijol, únicos productos sujetos al régimen de precios de garantía. Asimismo se mantuvo en niveles adecuados la reserva técnica reguladora de estos granos..."

### IV Informe de Gobierno

"...hemos trabajado para elevar el nivel nutricional de la niñez mexicana, proporcionando más de 132 millones de desayunos escolares, principalmente por medio del DIF, incrementando en 14 millones los distribuidos en el período anterior"

"...asegurar el abasto de productos básicos a precios accesibles es tarea prioritaria...resultado de este esfuerzo es la disminución de 35% del precio del frijol y las campañas permanentes de productos básicos en establecimientos del comercio organizado"

### Conclusión interinstitucional para Conferencia Internacional de Alimentación

"...La seguridad alimentaria no podrá lograrse sin un enfoque integral e integrador que confiera equiparable atención tanto a objetivos de suficiencia y disponibilidad de alimentos; como a crear condiciones para garantizar el acceso real de los grupos vulnerables y los sectores más desprotegidos de la población a los suministros alimentarios"

"...Interinstitucionalmente los objetivos de la política alimentaria en México reconocen que el fin último de la política alimentaria debe ser mejorar el nivel nutricional de sus habitantes"

"...Respalda el acceso efectivo a una dieta recomendable para los grupos más vulnerables"

"...Apoyar la suficiencia alimentaria mediante el impulso sostenido de la producción y la productividad de los alimentos de origen agropecuario y pesquero, con énfasis en los considerados como estratégicos y por su arraigo en la cultura alimentaria"

(Diagnóstico de la situación nutricional, para la Conferencia Internacional de Alimentación)

**Ernesto Zedillo Ponce de León**

Programa para superar la pobreza

"...Combatir la desnutrición es un imperativo ético, económico y político. Una niñez bien alimentada hoy, conformará mañana una ciudadanía más digna, conciente y orgullosa de su nacionalidad; una niñez bien alimentada hoy, conformará mañana una población mejor capacitada y más productiva, una niñez bien alimentada hoy, conformará mañana una sociedad integrada por el ejercicio de derechos, el uso creativo de libertades y la participación democrática"

Programa de alimentación y nutrición familiar 1995

"...las instituciones que tenían a su cargo programas alimentarios realizaron una revisión crítica para identificar acciones inmediatas que permitieran reorientar las acciones. Se coincidió en la necesidad de focalizar regionalmente los esfuerzos y ubicar con precisión a la población que requiere atención urgente"

"...la desnutrición infantil es el reflejo más dramático de la pobreza"

"... ello nos lleva (al gobierno) a considerar la necesidad de una acción integral que contemple al mismo tiempo salud y educación, para que lo que se gane en nutrición no se pierda por la persistencia del círculo enfermedad, insalubridad e ignorancia"

"...con las deficiencias de salud y falta de educación la desnutrición forma un círculo fatal: analfabetismo, vulnerabilidad física y pobreza"

"...combatir la desnutrición es un imperativo ético, económico y político. Una niñez bien alimentada hoy, conformará mañana una ciudadanía más digna, conciente y orgullosa de su nacionalidad"

"...en el combate a la pobreza todos tenemos una responsabilidad, todos tenemos una tarea. El PANF se inscribe en nuestra firme determinación de combatir la pobreza. El programa está fundado en nuestra profunda convicción de que los mexicanos lograremos superar la pobreza que humilla y divide, que desalienta y que frustra talentos"

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Tabla No. 15

**Ejes discursivos gubernamentales en política alimentaria**

Tema	JLP	MMH	GSG	EZPL
Reorientar acciones – cambios de políticas	x	x	x	x
Orientar inversiones según prioridades	x	x	x	x

Centrar el impulso del desarrollo en la satisfacción de necesidades	x		x	
ante limitación de recursos...alcanzar niveles mínimos de bienestar	x	x	x	x
Alcanzar autosuficiencia alimentaria	x	x		
Importancia de la alimentación en la estrategia (desarrollo) nacional	x			
Vinculación soberanía alimentaria con autodeterminación nacional	x	x	x	
uso específico del concepto seguridad alimentaria			x	
Importancia de la escasez de alimentos	x			
Naturaleza multisectorial de la cuestión alimentaria	x			x
Relevar vínculo alimentación - salud				x
Complementariedad: alimentación – salud, empleo, educación, cultura	x			x
Otorgar prioridad a la producción de básicos	x			
Alimentación aspecto	x			

prioritario que debe satisfacerse antes que otros requerimientos				
ante la afectación al poder adquisitivo se responde atendiendo prioridades alimentarias	x	x	x	x
Énfasis en el abasto (oportuno)		x	x	x
Conceder atención especial a cierto tipo de grupos	x	x	x	x
Coordinación interinstitucional para política alimentaria	x	x	x	x
Definición de alimentos estratégicos	x	x	x	
Desnutrición infantil producto de la pobreza	x	x	x	x
Desnutrición de grupos vulnerables producto de la pobreza	x	x	x	X
Vinculación de política alimentaria como combate a pobreza y/o marginación	x	x	x	x
Vinculación satisfacción requerimientos alimentarios con avance democrático			x	

## 6.2.2.- Principales instituciones ejecutoras de política alimentaria

Definitivamente, durante el período que estamos analizando, las secretarías de estado cuya competencia fue la distribución financiera jugaron importantes roles en la definición de las políticas y de las políticas en lo social y en lo alimentario, hacemos referencia específica a la desaparecida SPP y a la SHyCP. Por otra parte tampoco puede negarse la influencia de algunas instituciones financiadoras nacionales en los diversos grupos interinstitucionales, tales como los gabinetes ampliados y las comisiones. Sin embargo, en este apartado sólo serán consideradas aquéllas instituciones que directamente aplicaron políticas. Ubicamos algunos casos:

JLP	MMH
SPP	SPP
SARH	SARH
SAHOP	SEDUE
SEP	SEP
SRA	SRA
SSA	SS
CONASUPO	CONASUPO
LICONSA	LICONSA
DICONSA	DICONSA
COPLAMAR	CONAL
FONAPAS	PROFECO
INCO	INCO
BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL	BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL
NAFINSA	NAFINSA
DIF	DIF
INN	INN
INI	INI
CONAZA	CONAZA
IMSS	IMSS
DDF	DDF

### CONAL Octubre de 1983

El propósito fue que todos los mexicanos tuvieran la seguridad de acceso a una alimentación nutritiva y suficiente para un pleno y sano desarrollo de sus capacidades y potencialidades. Además reconocer que uno de los pilares de la independencia y autodeterminación nacionales era la capacidad para producir alimentos, por lo que debía aspirarse a la soberanía alimentaria con estrategias de organización, producción y desarrollo rural integral.

Asimismo, se enfatizó la concordancia con el PND 1983 - 1988 para llevar a cabo un Programa Nacional de Alimentación (PRONAL).

CONAL funcionaría como órgano colegiado para propiciar la consulta, el diálogo y la coordinación, en el marco del Sistema Nacional de Planeación. Definiría las políticas, estrategias y acciones en materia de alimentación y nutrición; con la participación de entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de los estados.

Las instituciones que integraron la CONAL fueron: SPP, SHyCP, SECOFI, SARH, SSA, SRA, SEPESCA, DDF, CONASUPO, INNSZ, DIF. Pudiendo participar cualquier dependencia de la Administración Pública Federal que por sus atribuciones y objetivos concerniera a la problemática alimentaria. La creación de la Comisión no implicó el funcionamiento de nuevas entidades administrativas

Contaba con un Coordinador General designado por el Presidente. Se promoverían instancias estatales y municipales de alimentación en el seno de los COPLADES. La CONAL tendría un Comité Técnico (órgano de asesoría), un Consejo Consultivo y subcomisiones específicas para el desarrollo de sus funciones. La tarea fundamental se convirtió en la elaboración del PRONAL

En el seno de CONAL la coordinación por fase de la cadena alimentaria se realizó de la siguiente manera:

- Producción: SARH, SEPESCA
- Transformación: SECOFI
- Distribución y Comercialización, Insumos y Equipo: SECOFI
- Consumo y Nutrición: SA
- Financiamiento y Política Fiscal: SHyCP
- Organización: SARH, STyPS
- Capacitación: SEP
- Ciencia y Tecnología: CONACyT
- Comunicación Social: SEGOB

Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes (junio 1983)

Planteó al Gabinete Agropecuario establecer un Sistema de Balanza Nacional de Disponibilidad - Consumo para "contar con elementos que apoyaran la toma de decisiones en materia de abasto, en un contexto comercial en el cual la internación de productos de origen agropecuario requería permisos de importación" (SAGAR. Situación actual... 1997:30)

Para lograr ese objetivo se conformó un Grupo Interinstitucional, cuyo objetivo fue elaborar una metodología para la estimación de los requerimientos de importación autorizables. La primera versión se presentó en enero de 1984, cabe destacar que hasta agosto de ese año la balanza se realizó con base en agregados anuales, a partir de septiembre ya fue mensual y se incluyeron los conceptos:

- existencias iniciales en poder de CONASUPO
- existencias iniciales en poder del sector privado
- producción cosechada

- producción disponible
- niveles de reserva técnica recomendable
- ubicación mensual del déficit

CSG	EZPL
SARH	SAGAR
SEDESOL	SEDESOL
CONSEJO CONSULTIVO PRONASOL	SEP
INSOL	SRA
SEP	SS
SRA	BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL
SS	NAFINSA
CONSUPO	DIF
LICONSA	SNIM
DICONSA	PROFECO
BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL	INNSZ
NAFINSA	ASERCA
DIF	IMSS
SNIM	ASERCA
PROFECO	
INNSZ	
INI	
CONAZA	
IMSS	
CONAL	
ASERCA	
DDF	

La SS tuvo como prioridad la atención del grupo materno - infantil. En 1991 se estableció el Sistema Nacional de Vigilancia del Crecimiento y Desarrollo en el marco de Sistema Nacional de Salud.

El Sistema de Balanza Nacional de Disponibilidad - Consumo modificó su objetivo a "determinar el volumen de importaciones autorizables a los diferentes sectores de consumidores". Tarea que cobró importancia por la fijación de cuotas y periodos en el marco de la aceptación del TLC.

Continuó operando la CONAL, realizó tres Talleres de Criterios de Seguimiento y Evaluación de Programas Alimentarios y Nutricionales. En el primero se ubicaron nueve programas, en el segundo 16 y en el tercero 12. Además atendió compromisos internacionales.

En 1995 SAGAR convocó a CONASUPO y SECOFI para actualizar la elaboración de la Balanza Nacional de Disponibilidad - Consumo; el Centro de Estadística Agropecuaria (CEA) propuso modificaciones a la metodología que

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



se había aprobado en 1989, ajustes que se realizaron a partir de febrero de 1996 en las variables referentes al consumo, mermas y distribución mensual de la producción (maíz, sorgo, frijol, arroz y cebada), añadiéndose además las semillas y copra a las balanzas de aceites crudos.

Desde abril de 1996 en el Reglamento Interior de SAGAR, la atribución de integrar la Balanza Nacional y Estatal de Disponibilidad - Consumo de productos, subproductos e insumos de origen agropecuario. El trabajo interinstitucional en este rubro agrupó a: SAGAR, SECOFI y SNIM.

La mecánica de cálculo de la Balanza en granos básicos incorpora los siguientes elementos: Con base en un modelo de cálculo, éste realiza las operaciones necesarias de manera automática, 1° se captura la información base; 2° se efectúan operaciones para determinar las producciones mensuales cosechada y disponible<sup>200</sup>; 3° se hace un cuadro resumen; 4° se calcula la balanza mensual y se presentan resultados.

Tabla No. 16  
**Información Base**

identificación de la balanza	Nombre del cultivo, cobertura geográfica, año o ciclo de consumo, fecha de elaboración de la balanza
existencias	Iniciales totales, de CONASUPO y el Sector Privado
consumo	Humano, pecuario, porcentaje definido para cada producto
semilla para siembra	Densidad de siembra por ha, superficie sembrada por ciclo agrícola, % promedio de la superficie sembrada
producción	por ciclo agrícola, por fuente de información, % promedio de la producción mensual cosechada por ciclo
mermas	% por producto
importaciones y exportaciones	Reales a la fecha de elaboración de la balanza

Fuente: SAGAR. 1997

Hasta 1996 fue el sector salud, mediante el DIF la institución federal gubernamental que aglutinó la mayoría de los programas con contenido alimentario y nutricional, sin incluir las fases primeras del sistema alimentario; es decir aquellas referidas a la producción y abasto.

<sup>200</sup> Se presentan los resultados de multiplicar el volumen de producción cosechada del total del ciclo, por el % promedio de la producción mensual cosechada por ciclo; así como la producción mensual disponible derivada del desfase de la producción cosechada

## **Principales políticos en política alimentaria**

### **José López Portillo**

SPP: Miguel de la Madrid Hurtado  
Secretaría de Industria y Comercio: Angel Fernando Solana Morales  
SARH: Francisco Merino Rábago  
SSA: Emilio Martínez Manatou  
Departamento de Pesca: Fernando Rafful Miguel  
CONASUPO: Manuel González Cosío  
Comisión Nacional de Zonas Áridas: Francisco Guel Jiménez  
COPLAMAR: Ignacio Ovalle Fernández  
DIF: Carmen Romano de López Portillo  
INI y COPLAMAR: Ignacio Ovalle

### **Miguel de la Madrid Hurtado**

SPP: Carlos Salinas de Gortari  
Secretaría de Industria y Comercio: Héctor Hernández Cervantes  
SARH: Horacio García Aguilar / Eduardo Pesqueira Olea  
SEPESCA: Pedro Ojeda Paullada  
SEP: Jesús Reyes Heróles / Miguel González Avelar  
SS: Guillermo Soberón Acevedo  
CONAL: Jorge de la Vega Domínguez  
CONASUPO: José Ernesto Costemalle Botello  
LICONSA: Enrique Jackson Ramírez  
DICONSA: Raúl Salinas de Gortari  
INCO: Clara Jusidman Rapport  
DIF: Leobardo C. Ruiz  
INI: Miguel Limón Rojas  
INNSZ: Manuel Campuzano Fernández  
Comisión Consultiva de Pesca: José González Pedrero  
Fondo Nacional para el Desarrollo Pesquero: Luis Miguel Rodríguez Duhalt  
ANAGSA: Manuel Torres Partida  
Banco Nacional de Crédito Rural: José Gamas Torruco  
NAFINSA: Ernesto Marcos Giacomán  
SNIM: Juan José Larriva Sahd  
IMSS - COPLAMAR: José María Gutiérrez Trujillo  
DDF - COABASTO: Demetrio Sodi de la Tijera  
DDF - IDA: Francisco Vizcaíno Murray

### **Carlos Salinas de Gortari**

SPP: Ernesto Zedillo Ponce de León  
SEDESOL: Luis Donald Colosio / Carlos Rojas  
SECOFI: Jaime Serra Puche  
SARH: Carlos Hank González / Francisco Labastida  
SS: Jesús Kumate Rodríguez  
SEPESCA: María de los Angeles Moreno / Guillermo Jiménez Morales  
SEP: Manuel Bartlett Díaz / Ernesto Zedillo Ponce de León  
CONAL: Pedro Ojeda Paullada / Carlos Torres Manzo

CONASUPO: Jesús Bonilla García  
LICONSA: Aarón Schwartzman Kaplan  
DICONSA: Julio César Ruiz Ferro  
Consejo Consultivo PRONASOL: Carlos Tello Díaz  
Comisión Nacional de Programas de Solidaridad: Carlos Rojas Gutierrez  
INSOL: Marco Antonio Bernal Díaz  
Consejo Consultivo PRONASOL: Carlos Tello Macías, Mariano Palacios  
Alcocer, José Carreño Carlon  
DIF: Eduardo Montaña  
INI: Guillermo Espinoza Velasco  
PROFECO: Alfredo Baranda García  
INNSZ: Donato Segovia Alarcón  
DDF - IDA: Alor Calderón Barza  
Oficina negociaciones TLC: Jaime Zabludovsky Kuper  
DDF - COABASTO: Ignacio Vázquez Torres

**Ernesto Zedillo Ponde de León**

SEDESOL: Carlos Rojas Gutiérrez  
SECOFI: Herminio Blanco  
SAGAR: Arturo Warman / Francisco Labastida Ochoa  
SEMARNAP: Julia Carabias Lilo  
SS: Juan Ramón de la Fuente  
SEP: Fausto Alzati Araiza / Miguel Limón Rojas  
CONASUPO: Javier García Bonilla  
DIF: Mario Luis Fuentes Alcalá



## CAPITULO VI

### ANALISIS Y CONCLUSIONES

La última parte de esta tesis se compone de un análisis comparativo entre programas, discursos institucionales y políticos decisores. Complementariamente emitimos nuestras conclusiones.

“...el desarrollo se ha convertido en una asignatura pendiente para los gobiernos mexicanos. en su toma de posesión como Presidente de la República, José López Portillo se comprometió a lograr una tasa anual de crecimiento del PIB de 8% y alcanzó el 3.4%; Miguel de la Madrid aseguró un avance anual de 5.5%, aunque en la práctica se registró una caída permanente, la más drástica del México moderno hasta ese momento; Carlos Salinas presumió un 6% anual, pero concretó 2.9%, con sus 100 mil millones de dólares de inversión extranjera especulativa y Zedillo se comprometió a lograr una tasa de crecimiento de 5%. De esa proyección hay que descontar el primer año de gobierno - 6.9% (por los efectos del error de diciembre)...” (La Jornada 14 Agosto 1996)

#### **Los ejes discursivos**

Comparemos los principios en los que se originó la legitimidad discursiva durante cada administración. Resaltamos la construcción ideológica que reflejan específicamente el lenguaje y la construcción sintáctica en cada administración; por ello anteriormente en el capítulo 6 citamos textualmente algunos ejemplos del discurso gubernamental tal como fue emitido; ahora aglutinamos, comparamos, analizamos y concluimos.

#### **José López Portillo**

El lenguaje oficial se caracterizó por contener expresiones nacionalistas. De hecho, una fuente de legitimidad para las políticas fue el pronunciarse contra las tendencias desnacionalizadoras. Por ejemplo, Fernando Solana, Secretario de Comercio, en la presentación del Plan Nacional de Educación en 1977”... en México hay desempleo dramático; escasez de alimentos; ineficacia en la producción y en la comercialización; la inequidad económica impide el desarrollo nacional..” Este carácter fue especialmente usado en la política económica, de desarrollo rural y la alimentaria.

Esta administración funcionó combatiendo la marginación; creemos que la elección de este vocablo para generar los significados políticos fue congruente con las circunstancias emanadas del debilitado estado de bienestar

#### *La Revolución Mexicana*

\* no se cuestiona el principio de rectoría del estado

\* se hace referencia sistemática al Nacionalismo Revolucionario

### *El Estado Mexicano*

- \* potenciar el crecimiento: ampliando la base productiva y el mercado interno
- \* utilizar los petrodólares en inversión
- \* fomentar organización de los diversos beneficiarios de las políticas

### *Política Económica*

- \* se mantiene el principio de rectoría del Estado
- \* impulsar el desarrollo
- \* hacer subsidios selectivos

### *Concepto Desarrollo*

\* la nueva estrategia de desarrollo utilizaría todos los instrumentos de la política económica: ajustes a la políticas fiscal; monetaria; crediticia; la de utilidades, precios y salarios; la de endeudamiento externo e interno; la cambiaria; la de inversión y gasto público.

### *Política Social*

- \* promover y ahondar la justicia distributiva

### *Política Alimentaria*

- \* generar e impulsar la autosuficiencia alimentaria
- \* la situación agropecuaria se consideró problema de seguridad nacional
- \* mejorar la situación nutricional de toda la población
- \* ampliar la frontera agrícola
- \* incorporación de tecnologías

### **CONASUPO**

- \* reconquistar la autosuficiencia nacional alimentaria
- \* dar importancia a la economía campesina
- \* organización de programas que abarquen compra a precios de garantía, que agilicen la comercialización y la dotación de créditos y servicios desgranado, transporte, almacenaje

### **Miguel de la Madrid Hurtado**

El lenguaje oficial siguió siendo nacionalista, pero ya no se “enfrentaba” directamente a lo internacional, se priorizó la conveniencia de salir adelante ante el caótico contexto en que vivía el país. Por otra parte también se continuó recurriendo a particularizar las “ventajas” mexicanas y se fue afianzando la expresión de selectividad/eficacia como sinónimo de focalización.

### *La Revolución Mexicana*

- \* se fundamentó el discurso en la Revolución Mexicana, cuyas tesis eran plenamente vigentes

### *El Estado Mexicano*

- \* mantener el principio de rectoría del Estado

- \* justificar por la ineficiencia y la corrupción el adelgazamiento del aparato estatal
- \* con la economía mixta garantizar la rectoría del estado y el desarrollo
- \* el nacionalismo mexicano afirma la propiedad originaria de la Nación y normatizaba la inversión extranjera

#### *Política Económica*

- \* en el Programa de Reordenación Económica se señala como uno de los principales criterios el de equidad
- \* recorta subsidios tanto a productores como a consumidores
- \* limita progresivamente las funciones del estado

#### *Concepto Desarrollo*

- \* la planeación democrática del desarrollo ordenaría y conduciría el cambio social, mediante reorientaciones socioeconómicas
- \* vincula los grandes propósitos nacionales: alimentación, salud, educación y vivienda supeditadas a la posibilidad de desarrollo

#### *Política Social*

- \* la libertad colectiva se ejercía a través de los derechos sociales
- \* el concepto de justicia en la Constitución obligaba al constante mejoramiento económico, político y cultural del pueblo

#### *Política Alimentaria*

- \* modificación de la idea de autosuficiencia alimentaria del SAM

La solución al problema de los alimentos en México no radicaba en lograr una autosuficiencia entendida como una no dependencia del exterior en ciertos alimentos en este caso fundamentalmente granos sino en lograr disponibilidad y accesibilidad de los productos de consumo generalizado a toda la población” (Programa para la estructuración, operación y desarrollo del Sistema Nacional para el Abasto)

- \* inicio la concepción de soberanía alimentaria (se fundamentó en asegurar la capacidad de abasto pero no necesariamente con producción nacional, en todo caso pasó a un primer nivel la importación “complementaria”)<sup>201</sup>

#### *CONASUPO*

- \* se dio un colapso entre el discurso fundacional de la institución y los ajustes que fue teniendo que realizar, sobre todo, en el rubro de subsidios

#### **Carlos Salinas de Gortari**

Se buscó “demostrar” la necesidad del proyecto gubernamental; fue muy importante el progresivo abandono de la simbología de la Revolución Mexicana como fuente legitimadora. El discurso gubernamental se caracterizó, como representativo de la sociedad, con referentes que le hacían parecer realista y siempre ubicado en parámetros de legalidad; también se recalcó la

<sup>201</sup> Se argumentó que era mucho más eficiente la importación de alimentos básicos debido a que los precios mundiales eran más bajos que el subsidio a la agricultura nacional, ello significó - en esa lógica - un ahorro para la economía nacional.

participación y voluntad de “todos” los mexicanos por los compromisos históricos y compartidos que ahora coincidían con el sentir y el hacer gubernamental. El tema más relevante, en todos los frentes de la política, fue la modernización.

Las consecuencias de ese estilo gubernamental fueron en cuanto a la oferta: un sistema de decisiones jerárquico y centralizado para la política social; una desarticulación entre algunos sectores del aparato burocrático; un crecimiento desmedido del gasto social. En la demanda hubo incremento de intermediarios políticos; continuación de una cultura popular peticionista y pasiva. Destacó el uso de la imagen de Salinas en los medios, especialmente en la TV. Tuvo una importante fuente de legitimidad en el manejo de su imagen pública.

#### *La Revolución Mexicana*

- \* se modifican la mención y las formas de operar los principales compromisos de la Revolución con respecto a las administraciones anteriores
- \* se establece un matiz sobre la Revolución Mexicana mediante el liberalismo social (estado fuerte pero no como monopolio excluyente, las reformas habían agotado sus efectos)

#### *El Estado Mexicano*

- \* defiende la soberanía nacional
- \* el cambio se garantiza sólo en un contexto de justicia social y libertad
- \* se mantiene el principio de rectoría del Estado, no se alteraría por la desregulación
- \* se reforma el estado para modificar su calidad de propietario y empresario en determinados sectores de las empresas públicas y de la banca nacionalizada
- \* se justifica por ineficiencia y corrupción el adelgazamiento del aparato estatal
- \* se necesita la reforma del estado porque la omnipresencia estatal inhibía las fuerzas organizadas de la sociedad
- \* el Estado Solidario (no crecientemente propietario) elimina políticas fundadas en orientaciones globales y grandes burocracias; sus políticas (programas sociales) se caracterizarían por: a) unos recursos propios, b) una organización social para alternativas productivas, c) una decreciente participación burocrática, d) un desarrollo con financiamiento no inflacionario
- \* habría conducción de la sociedad

#### *Política Económica*

- \* había capacidad de defensa de la soberanía: competitividad en el mercado internacional; obtención de divisas
- \* el gasto público y los servicios disminuirían la inflación
- \* el estado ofrecerá justicia social si los receptores / usuarios contribuyen al financiamiento de las acciones
- \* la factibilidad del desarrollo económico se cimentará en la ampliación de los campos de inversión, los sujetos receptores de las políticas se convertirán en “inversionistas / ahorradores”
- \* se ejercerá una progresiva limitación de las funciones del estado

#### *Política Social*

- \* había promoción de la justicia



- \* la equidad y la eficiencia económica actuarían conjuntamente
- \* enfrentaría la pobreza con focalización
- \* la política social significa la construcción de un piso social básico (salud, vivienda, educación y alimentación) donde entraría específicamente el PRONASOL
- \* PRONASOL apeló a la justeza y necesidad del compromiso gubernamental para atacar la pobreza extrema con la intervención de "toda" la Nación
- \* PRONASOL a) rompería el círculo generacional de la pobreza, b) aumentaría la cohesión comunitaria, la identidad nacional y una cultura política municipal democrática, c) retomaría las tradiciones culturales, d) impulsaría la coordinación interinstitucional
- \* la utilización de los colores nacionales como emblema de PRONASOL, implica a toda la Nación

### *Política Alimentaria*

- \* quedó conformado por los siguientes objetivos: Asegurar el abasto de alimentos a la población, en condiciones adecuadas de calidad y precio, sobre todo en beneficio de los grupos con más bajos ingresos. Apoyar la soberanía alimentaria y garantizar la seguridad alimentaria, ambas en términos de suficiencia, disponibilidad y acceso para toda la población.

### *CONASUPO*

- \* inicia cambios estructurales y opera mejores sistemas de distribución de granos... el cambio estructural en CONASUPO permitirá verificar que los subsidios lleguen, efectivamente, a quienes los necesitan...

\* el maíz y el frijol han permanecido en el esquema de precios de garantía y su comercialización se apoya por medio de la CONASUPO. Los precios de garantía a los campesinos se han incrementado significativamente en términos reales y se han introducido diferenciales por calidad"

- \* CONASUPO reorientó su presencia en la comercialización de granos, participando selectivamente en la adquisición de maíz y frijol

### **Ernesto Zedillo Ponce de León**

El lenguaje oficial puede caracterizarse por el abandono definitivo de la simbología de la Revolución Mexicana como principal fuente de legitimación. Aumentó la presencia de terminología técnica, pero con una mezcla chantajista de mensajes dirigidos diferencialmente a distintos sectores de la población. En general; todas las políticas se adjetivaron de "integrales"; a ello no escapó la política social

Se afirmó que en el PND existían elementos de cambio institucional en cuanto a la reordenación del crecimiento económico y el comportamiento gubernamental de las instituciones como una nueva relación gobierno – ciudadanía.

### *El Estado Mexicano*

- \* se mantiene el principio de rectoría del Estado
- \* se justifica por ineficiencia y corrupción el adelgazamiento del aparato estatal
- \* hay nuevo federalismo y nueva democracia
- \* correspondía también al estado la función de compensar desigualdades económicas y sociales, procurando una más justa distribución del ingreso y la riqueza
- \* la justicia social era la superación de rezagos

### *Política Económica*

- \* fortalecimiento mutuo de una economía competitiva y la vida democrática
- \* impulso al empleo
- \* el gasto público y los servicios disminuyen la inflación
- \* inversión en capital humano para garantizar crecimiento y mayor productividad
- \* progresiva limitación de las funciones del estado

### *Concepto Desarrollo*

- \* equilibrar el crecimiento económico con el de la población con la generación de oportunidades empleo (diferenciando desempleo, bajos ingresos y entre regiones)
- \* promocionan la transferencia de recursos y alientan una mejor distribución del ingreso
- \* reducir las desigualdades entre personas y entre regiones

### *Política Social*

- \* se definió como el espacio para propiciar la igualdad de oportunidades y condiciones y como fuente de legitimidad expresa se recurrió a la Constitución
- \* focalizar los subsidios en la población que más lo requería, la redefinición de la política de subsidios es necesaria y urgente
- \* abarcaba salud, vivienda, educación, seguridad social y empleo
- \* medio del que disponía el estado para tutelar los derechos sociales y cumplir su función compensatoria y, por lo mismo, combatir la pobreza.
- \* la educación era el capítulo más importante de la política social

### *Política Alimentaria*

- \* más bien se definió la Política Agropecuaria, unida a la concepción de desarrollo y destacando el incremento a la productividad, a la rentabilidad, el fomento a la competitividad internacional y que en ese contexto la seguridad alimentaria tenía mucha importancia en la economía nacional.

\* la seguridad alimentaria se asoció en la documentación de SAGAR a la fase de abasto de los productos agropecuarios; mientras que en el PNAF como principal exponente de la policy nutricional no se menciona explícitamente la seguridad alimentaria.

\* en los planteamientos generales del PND 1995 - 2000, referente a la soberanía nacional se vincularon el desarrollo social, el crecimiento económico

y el fortalecimiento de la cultura; como preservación territorial, vigencia del Estado de Derecho, fomento al aprecio a la historia y culturas nacionales.

Tabla No. 17  
**Ejes Discursivos**

	JLP	MMH	CSG	EZPL
Defensa de la Revolución	X	X		
Defensa de la rectoría del Edo	X	X	X	
Transformación de los objetivos de la Revolución			X	
Transformación en la rectoría del Estado				X
El proyecto gubernamental retoma necesidad social	X	X	X	X
Enfrentar pobreza con focalización		X	X	X
Binomio equidad y eficiencia		X	X	X

*Elaboración propia con base en PGD, PND de cada administración y programas sectoriales*

Resumiendo los ejes más importantes:

JLP y MMH compartieron: fundamentarse en la Revolución Mexicana; gasto público como ejemplo de austeridad y eficacia; buscar crecimiento del PIB; educación excelente inversión; lucha contra la marginación; creación de empleos

JLP: propósitos completamente alejados de enfoques tecnocráticos

MMH: recuperar bases de un desarrollo dinámico; ligada a la democracia y ésta a su vez a la justicia

CSG y EZPL: erradicación de la pobreza extrema; selectividad y equidad en el gasto social; romper el círculo vicioso de la pobreza; no al estado crecientemente propietario

CSG: principal referencia el esquema de valor solidaridad; construcción de un piso social básico; liberalismo social

EZPL: principal objetivo propiciar igualdad de oportunidades; vinculación con la democracia

MMH, CSG y EZPL: la Revolución agotó sus efectos

JLP, MMH, CSG, EZPL: promoción del desarrollo rural; ampliar la cobertura y calidez de los servicios básicos.

Para analizar retomamos las ideas expuestas en el marco conceptual. " La toma de la palabra es un elemento esencial en la práctica política... Primero, la expresión puede sustentar los mecanismos institucionales productores de poder, de acuerdo con una lógica pluralista y competitiva: entonces se refiere a una expresión institucional, indisociable de los mecanismos de dominio y de su

legitimación. Asimismo puede inscribirse en el sistema político que se encarga de ella, la organiza o la controla, pero sin que se le reconozca la capacidad para crear poder; funcionalmente se limita a informar a éste y a participar en el cumplimiento de una función de comunicación política: en este caso se remite a una expresión política vigilada cuya institucionalización es más insegura y pretende definir las maneras en que coexisten el poder y la toma de la palabra. Por último, puede situarse fuera del sistema político, puede articularse en los ámbitos sociales sin que se encarguen de ella los actores políticos oficiales” (Badie y Hermet 1993:215 )

El rasgo al que le hemos dado el mayor peso para la caracterización de la realidad social y para asir la “parte” política es la *complejidad* y de ella, lo más importante, la interpretación o significación de los involucrados y que deberían ser “ciudadanos” desde un contexto de modernidad. Clásicamente se ha aceptado que una situación política es un conjunto de supuestos que condicionan el enunciado y la solución como forma gubernativa a un problema político determinado. El carácter político viene dado por la vinculación de autoridad y obediencia que se concretiza en funciones ordenadoras, con base en la relación de fuerzas de los sujetos actuantes y por las técnicas capaces de *procurar soluciones*; todas estas relaciones conforman el sistema político y la cultura política, en ellos, se diseña y ejecutan las políticas gubernamentales, así como los receptores, concretizan sus entendimientos y acciones.

Utilizamos el concepto *Política(s)* como actividad desplegada por los gobernantes que desarrollan funciones de decisión. Pero por el contexto discursivo mexicano del ejercicio gubernamental utilizamos *Política(s)* para referirnos también a los marcos de dicha actividad, catalogada por sectores de acción o gestión; de manera que las guías o políticas marcan en cada administración su quehacer. Los gobernantes mexicanos hablan de política social, política forestal, política pesquera, etc<sup>202</sup>.

Mediante el análisis de algunos ejes discursivos de cada una de las administraciones pudimos ubicar ¿Cómo planteaba el sujeto gubernamental los problemas en la agenda? Utilizando supuestos específicos y determinados ideológica y políticamente sobre los hechos para presentar la situación; recordemos que toda situación política descansa en una relación de fuerzas y éstas se definen a su vez en función de un problema. Siempre hay que considerar que esas fuerzas tendrían que encontrar espacio para expresarse. Todo esto debió ser ponderado por los decisores para decidir las políticas que integran la agenda gubernamental.

En particular las concepciones gubernamentales sobre el desarrollo económico y la democratización del sistema político, más la demanda pública sobre la propia democratización influyen directamente en el cálculo político, el control y la representatividad que se manifiestan discursivamente; elaborados con la certeza política y simbólica de que el estado y los niveles del gobierno

---

<sup>202</sup> Recordamos que partimos del concepto del inglés *policy / policies* para denominar la política (gestión) hecha acción en programas específicos, *programa* era (es) utilizado en el discurso gubernamental para referirse a la política y a las políticas de manera indistinta, a lo largo del texto procuramos hacer la diferencia

representan al conjunto de la sociedad, el proyecto de México y para México está en concreto en las acciones gubernamentales que los tomadores de decisiones tienen que hacer. Desde aquí explicamos el nivel de importancia, de estrategia que se concedió a las políticas social y alimentaria

Los efectos del enunciado gubernamental en la política social contribuyeron a la aceptación colectiva de su ataque a la miseria, sobre todo, los rasgos asistenciales de las policias y de la actitud de los decisores. Posteriormente con los ejes discursivos del ataque a la pobreza y la marginalidad y, luego, a la pobreza extrema esa repercusión se hizo a la pobreza era una "patología" inevitable de la vida social por ello no era excepcional que esas "situaciones" se vivieran en México; el punto legitimador era la importancia (discursiva) para erradicarla.

Consideramos que el discurso gubernamental sobre política social cumplió simbólicamente con el acopio y difusión de recursos para el específico tipo de desarrollo económico y sistema político que la élite decisora había elegido y que también aceptaba en los hechos el resto de la sociedad mexicana. Por ello, por ejemplo, se difundían aparatosamente las policias relativas a la inversión en infraestructura social, por ello esas políticas tuvieron más cuantía de recursos fiscales aún en los momentos de mayor demagogia discursiva y problemática política y económica<sup>203</sup>. Lo cual en nuestra opinión demuestra que se optó por su efectividad simbólica para los fines de la élite decisora.

Conceptualmente el término *bienestar social* es difuso; en América Latina se integra por los rubros de seguro social, salubridad, educación, alojamientos de bajo costo, acciones comunitarias y servicios sociales y básicos. En México el discurso gubernamental los ha utilizado igualmente. Pero desde la década de los años 80 se localiza en el gobierno mexicano específicamente un *sector de policias de desarrollo social* que podemos identificar con bienestar social como gastos fijos de capital. Discursivamente todas las administraciones que analizamos usaron como sinónimos bienestar y desarrollo sociales.

La lógica de argumentación fue que el desarrollo social posibilitaría el desarrollo económico sostenido; se aludió explícitamente al impulso gubernamental (policias) de educación, vivienda, salud, alimentación y promoción de la equidad para la participación ciudadana; con ello tendencialmente cada vez fue mayor el peso en la "anulación" de la pobreza extrema en el discurso del gobierno.

Los cuatro períodos analizados comparten como fuente argumentativa primordial la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos:

\* el concepto de justicia ordena la distribución equitativa de la riqueza pública; los derechos sociales igualan (en el espíritu de lo escrito) oportunidades y seguridades, donde el derecho social significa salud, educación, vivienda y alimentación

\* erradicar la pobreza está en el mandato de las leyes; es una prioridad nacional

---

<sup>203</sup> Cf. Capítulo 6 sobre política social y alimentaria

Dado que el discurso gubernamental tenía el cometido de justificar prioritariamente al grupo decisor, es decir que según nuestra interpretación, lo más importante siempre fue resaltar y justificar a los sujetos emisores – a los políticos o funcionarios – no a las instituciones, ni a los programas, ni al gobierno en su conjunto ni abiertamente a los partidos políticos: insistimos, los que importaban eran los sujetos. Por ello, también llegó a usarse como **sinónimo de bienestar social y de desarrollo social el término *justicia social*** incorporando la cuestión de los derechos, como elemento legitimador, pero que desde nuestro punto de vista vuelve a comprobar el uso no público de los recursos gubernamentales. Como ésta no es una idea moderna, la asociamos a un entendimiento tradicional de las relaciones de autoridad - aceptación - obediencia. En las sociedades desarrolladas los derechos ya son una temática superada, al menos en el sentido utilizado por “nuestros” gobernantes.

Ciertamente son los derechos sociales y no los servicios sociales los portadores del principio de igualdad; la responsabilidad gubernamental no debe ser solamente la provisión de servicios, la construcción de la mayor equidad pasa por el fortalecimiento de la ciudadanía; en este enfoque la política fiscal, la de empleos e ingresos también forman parte de la política social. Pero el discurso gubernamental llamó permanentemente la atención de sus destinatarios hacia los servicios sociales, pues todo lo referido a los derechos sociales brindaba menos efectividad discursiva proselitista en la concepción patrimonialista y privada del gobierno. Hubo un manejo muy contradictorio de los derechos y los servicios.

La política social debería lograr mayores niveles de igualdad, no sólo “combatir la pobreza”, mediante concepciones como la de la inclusión social con generación de empleo productivo. “Un análisis más detallado de lo sucedido en el período 80 -94 permite comprobar que ...entre los principales perdedores se encuentran los sectores medios, que no sólo ven descender sus ingresos sino que experimentan un aumento de su inseguridad vía empleo y acceso a bienes y servicios...para ellos la carrera intergeneracional se ha acortado o debilitado...” (Bustelo 1998:91)

Las ideas relativas al *desarrollo humano*, impulsadas por organismos internacionales no fueron significativamente retomadas por el discurso gubernamental mexicano en nuestro período. Quizá la explicación radica en que esta conceptualización refiere directamente a la privación, pero de una manera que implica conclusiones prácticas de más inmediato impacto a diferencia de las ideas de marginación. Los decisores mencionaban la marginación y la pobreza sin mayor problema, no así el desarrollo humano.

Según nuestra investigación la temática de la pobreza y la marginación fueron los pilares discursivos y de la praxis en el ejercicio gubernamental de la política social. En los que se concretizaban las “respuestas - reglas” de la gestión para los argumentos que fundamentaban el bienestar social, el desarrollo social, la lucha contra la pobreza extrema. Para pensar la política social podemos partir muy polarmente sobre los éxitos o fracasos de las políticas y de las políticas; ello pareciera una afirmación irresponsable o descabellada pero para las dos

situaciones podemos utilizar argumentaciones fundamentadas en las mismas cifras.

En ese sentido se desarrollan argumentaciones como la siguiente: “En el caso educativo, el gasto por estudiante fue 12.5 veces mayor en el nivel superior que en el nivel primario entre 1970 y 1990, y 6.3 veces en la última década...el gasto promedio por estudiante en los países de la OCDE es sólo 2.3 veces mayor en el nivel superior que en el primario...el gasto por estudiante de primaria en México entre 1960 y 1990 estuvo por debajo del promedio para todas las regiones del mundo excepto Africa Subsahariana y el sur asiático, las dos regiones más pobres del mundo”. (Reforma. Suplemento Enfoque 15 octubre 2000) La expansión educativa en el país ha sido cierta en las últimas cuatro décadas, pero fue sumamente desigual<sup>204</sup>

En cuanto al sistema político nuestra opinión es que el dominio que se ejerció fue tradicional y patrimonialista pues se orientó a la protección sistemática del grupo en el poder y ni siquiera en defensa real de sus policies. Por ello se presentó permanentemente un exceso de burocratización en el desempeño rutinario de las instituciones (gestión). Esto sucedió a pesar de que se realizaron diversas reformas político – administrativas.

En el discurso gubernamental del período analizado fue muy importante, desde la perspectiva de los decisores, el tema de la *modernidad*. Esta se utilizó como un eje estructurante de la lógica expositiva, pero también como fundamento legitimante: lo que se hacía era para alcanzarla y permanentemente afianzarla, no hubo ningún espacio para posibilitar la duda sobre la necesidad o conveniencia de que esta Nación se volviera moderna y que cada vez lo fuera más<sup>205</sup>

La necesaria contraparte de los decisores tradicionales y premodernos fueron los *súbditos - ciudadanos*; es decir que de acuerdo a nuestro sistema político y cultura política pensamos que la figura de los destinatarios del discurso gubernamental y de las policies en particular eran una mezcla de sujetos con pocos elementos de modernidad política y a veces social pero suficientes para justificar el discurso legitimador fundado en la modernidad. Con percepciones premodernas perfectamente capaces de estructurar actitudes y entendimientos sin contraposición frontal con los elementos modernos; resultaron personajes profundamente maleables con poca o nula tendencia a la defensa de sus derechos y al ejercicio de sus obligaciones. Estas características resultaron ideales para favorecer el uso patrimonial y privado de los recursos del gobierno, los mexicanos en general eran apáticos, no organizados y siempre listos para recibir dádivas gubernamentales, características que se exacerban entre los pobres, marginados y vulnerables.

<sup>204</sup> El presidente Zedillo dejó una tasa de analfabetismo de 10% y un nivel de escolaridad de 7.8 años, con 30 millones de educandos en activo (La Jornada 2 Septiembre 2000)

<sup>205</sup> Por modernidad política se acepta una diferenciación estructural que a partir de la aceptación de la ley, como principio rector, delimita la integración de las instituciones y su funcionalidad. La modernización social una tendencia a la flexibilización de la estratificación con nuevas formas de convivencia colectiva para individuos y grupos. En tanto que la modernización económica refiere a transformar las relaciones económicas más eficaces mediante la racionalidad aplicada a los índices de productividad y producción, y el ingreso per cápita.

Además, hubo efectos ideológicos y políticos de las políticas por la forma en que se hacían llegar los productos de los programas a la población beneficiaria; se fomentaron de diversas maneras el conservadurismo, la no militancia activa y crítica, la dependencia intelectual, el fortalecimiento de las actitudes y entendimientos fundados en la pasividad y congratulación por la recepción de lo entregado. En todo caso, cuando el gobierno no llegaba o no cumplía se interpretaba como un caso particular; la población beneficiaria tradicionalmente estuvo poco dispuesta a organizarse para demandar sus derechos y en general se consideró que la falta de suministro de los servicios era "culpa" individual por el tipo de trabajo que se tenía o por no poseer recursos propios y era raro pensar en las responsabilidades gubernamentales y en los derechos ciudadanos<sup>206</sup>

Los ciudadanos/usuarios de los proyectos y programas gubernamentales actúan activa o pasivamente según traducen la oferta de la gestión; la política gubernamental sectorializa las demandas/los problemas de la agenda pública y la racionalidad de la gestión no necesariamente la logra o busca la solución de las demandas/problemas; el conflicto por lo general se modula con la sectorialización

Relacionando la cultura cívica con la pobreza y la exclusión encontramos y aceptamos como manifestaciones de la "pobreza de ciudadanía" (Bustelo) la carencia de condiciones materiales básicas y códigos para la cooperación y reciprocidad así como aceptación de derechos y obligaciones. Por otra parte, la pobreza de ciudadanía también se ve en limitaciones simbólicas del sentido de otredad; éste permite asumir que no hay salvación sin el otro y que la salida de otros es condición necesaria para la realización personal. Esta situación tiene representaciones objetivas, materiales y cotidianas en la vida de las personas pobres y excluidas.

Lo que distingue a la ciudadanía civil de la política (asociadas a la libertad) es su tensión respecto a la igualdad. La ciudadanía no puede modificar la estructura de la distribución de la riqueza, pero sí puede alterar su forma. Los derechos sociales no son dádivas a súbditos...presuponen actores que ganan espacio político...la política define avance o retroceso del proceso de ciudadanía. Sobre los aspectos ideológico y organizativo de la concreción de la ciudadanía existen muy interesantes conclusiones de estudios realizados por encargo del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que demostraron la incapacidad de los grupos más pobres para considerar la posibilidad de exigir sus prerrogativas legales para acceso a los servicios gubernamentales. Entre más pobres, más desarmados o alejados están de las razones de la civilidad. Estas ideas definitivamente pueden describir todo nuestro período.

Para que sea aún más complejo añadimos la consideración de que entre los grupos de bajos ingresos la provisión de bienestar social ha fortalecido las divisiones en el interior de esos grupos; de hecho los productos gubernamentales funcionaron como privilegios que acentuaban los patrones de

<sup>206</sup> Desde luego en la actualidad esta situación se ha modificado



estratificación social y cultural. Desde nuestra perspectiva esto es una repercusión concreta del uso patrimonial de los recursos gubernamentales y del tipo de cultura política y cívica que se vivía.

Con el auge de la tendencia neoliberal como enfoque global de la política gubernamental, se pasó de asumir la "naturalidad" de la existencia de la pobreza en todo tiempo y lugar a la "naturalidad" de aceptar el "compromiso" gubernamental para revertir los efectos de las crisis económicas en ciertos estratos de la población; pero esa naturalidad legitimaba que cada administración, cada político o cada institución no eran directamente responsables ni jurídica ni moralmente por lo que había conducido precisamente a las crisis. La compensación propuesta en cada caso, de hecho, tendría que haberse agradecido colectivamente y según nosotros así sucedió durante el período, pero comenzaron transformaciones.

### **Los organismos internacionales**

Para reflexionar sobre el ámbito mundial pero tomando como base la seguridad alimentaria y la soberanía nacional pensamos que es conveniente iniciar con el reconocimiento que desde el período de la posguerra privó a nivel mundial el poder político de los alimentos en la política de los principales países desarrollados, muy especialmente de EU<sup>207</sup>

Sin embargo, creemos en la existencia de un cierto margen de autonomía de los organismos internacionales y, sobre todo, es importante aclarar que con el paso del tiempo las condiciones han cambiado. Conviene recordar que el discurso sobre la cooperación/ayuda internacional ha girado en torno al estímulo al desarrollo económico y social y a impulsar o reforzar la estabilidad económica en los países no desarrollados.

Con los organismos internacionales México ha participado de muy diferentes maneras, no sólo recibiendo donación de alimentos sino también, misiones de asesoría; formación de recursos humanos; talleres; reuniones de contrapartes; diagnósticos; estudios de prefactibilidad; aplicación de proyectos productivos y asistenciales; y transferencia de tecnología

En general, México avaló la ayuda internacional y la cooperación bajo los criterios de que se respondiera a demandas planteadas por los propios *países necesitados* y no se generara lesión alguna a la soberanía nacional. Particularmente para aceptar ayuda alimentaria en nuestro país se exigía que ésta fuera complementaria de las políticas nacionales; que impulsara actividades productivas; que participaran expertos nacionales y que se intercambiara información y, de ser posible, tecnología. Durante el período en estudio se recibió ayuda alimentaria, pero en la administración de Zedillo esta situación se limitó hasta virtualmente desaparecer.

---

<sup>207</sup> Esa situación impuso marcas ideológicas y metodológicas a los organismos internacionales. Lo que nosotros hemos tratado en este trabajo en dos grupos: los de financiamiento y los de cooperación política - tecnológica; no sólo se reflejó en la ayuda alimentaria, pero ahí la evidencia fue verdaderamente irrefutable

Sostuvimos la hipótesis de que los tomadores de decisiones se vieron fuertemente influenciados, durante nuestro período por las propuestas y enfoques de los organismos internacionales; según hemos documentado, dicha influencia se vio empíricamente realizada en el contenido de diversas políticas y pólizas, desde la interpretación de cuál era el problema, su tipificación y hasta las soluciones.

En cuanto a los organismos financiadores BM, FMI y BIRD sabemos que existen infinidad de investigaciones y demostraciones sistemáticas de su influencia en los gobiernos de los países no desarrollados. Por ello aquí sólo retomamos algunos aspectos claves para el vínculo entre soberanía nacional y seguridad alimentaria desde la perspectiva pública del quehacer gubernamental. Así pues, si tuviéramos que confrontar a los financiadores con los de cooperación política - tecnológica, a efectos de la política alimentaria encontraremos diferencias fundamentales:

- las recomendaciones de los financiadores fueron aplicadas por los cuatro gobiernos de manera directa e inmediata en todo el ámbito de las políticas y de las pólizas
- por ello la política alimentaria y sus pólizas no pudieron eximirse de este proceso
- las recomendaciones e interpretaciones de los de cooperación política - tecnológica se fueron incorporando en las pólizas cada vez más y esto se debió a que esos organismos a su vez se fueron adecuando a los postulados de los financiadores

En su relación con México, el BM que, desde los 70, había comenzado a tomar como problema teórico la pobreza, dio inicio a las propuestas para su superación y progresivamente se fueron llevando a cabo. Muy en particular desde 1979 el Banco promovió pólizas en producción agrícola, desarrollo rural, consumo de alimentos y nutrición. Cabe aclarar que las soluciones generalmente eran de orden técnico. Estas propuestas estuvieron presentes en las políticas y pólizas de JLP y MMH, incluso en el nivel más obvio de la redacción de las políticas y pólizas.

Específicamente en la década de los 80 el Banco fundamentó el ataque a la pobreza a partir de garantizar la salud y la educación; en consecuencia, los préstamos ya no privilegiaron la infraestructura. De hecho el BM suscribió la concepción de pobreza de la OIT (el enfoque de necesidades básicas). Fue el momento del famoso *ajuste estructural*, sobre él no abundaremos pues existen suficientes pruebas de la aplicación mexicana, baste recordar el concepto de *condicionalidad cruzada* que se ejecutó en acuerdo con el FMI.

El Banco Mundial en la década de los 90 incorporó a su discurso y a sus propuestas de policy la concepción de desarrollo social, en México también se asumió en el discurso gubernamental y de las ONGs. Las ideas (más importantes a nuestro juicio) al respecto fueron: impulso a la productividad y competitividad de las empresas, inversiones en recursos humanos, mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, reforma del estado con democracia y libertad ciudadana, corrección de desigualdades. Por ello el

decidido apoyo a políticas como el PRONASOL. Para la reducción de la pobreza, el Banco incluso impulsó desde 1995 el Grupo Consultivo para Ayudar a los más Pobres (CGAP) con microfinanciamientos.

En las críticas a los enfoques que el BM ha utilizado en torno a la reducción de la pobreza han destacado temas relativos a la reubicación involuntaria de población, la insuficiencia en la incorporación de la perspectiva de género en los programas, que las políticas han sido componentes residuales de las políticas de crecimiento económico. Las acciones se han dirigido a los síntomas y no a las causas estructurales.

Cabe destacar que J. Wolfenson enfatizó que la nueva estrategia del BM tenía como punto importante asignar recursos a México para enfrentar el descontento social y responder a las necesidades de progreso; en el ejercicio fiscal de 1996 se le asignaron 526.4 millones de dólares, aunque en el reporte anual de ese año se señaló una reducción de 3.6% en el presupuesto total de la institución.

Por su parte, el FMI permitió a México el uso de su servicio ampliado desde 1976; desde luego, las cartas de intención y los memorándum técnicos fueron diseñados con criterios del *ajuste estructural*, en ellos se delinearon con toda especificidad los objetivos y metas que las finanzas públicas tendrían que cumplir y que cumplieron.

En los años 90 el Fondo estableció cinco lineamientos para las *reformas estructurales de la economía*: fin de la planificación macroeconómica centralizada; desarrollo de mercados financieros; reducción del tamaño del sector público; realización de reformas institucionales y jurídicas; apertura comercial. Fueron el escenario de la renegociación salinista de la deuda externa mexicana.

Los objetivos de las cartas de intención con el FMI relativos a las finanzas públicas y las políticas de política alimentaria fueron: (noviembre 1982) fortalecerlas mediante el incremento de ingresos y racionalización del gasto; (marzo 1985) saneamiento; (julio 1986) saneamiento, reducción del saldo primario de 3% respecto al PIB y corrección de la base gravable del impuesto global; (abril 1989) reducción de requerimientos financieros del sector público en 9 puntos porcentuales del PIB e incremento del ahorro; (enero 1995) política fiscal estricta, profundizar programa de privatizaciones (a partir de datos La Jornada 30 enero 1995)

El BID colaboró en México para la reforma agraria, el otorgamiento de créditos a campesinos descapitalizados, la dotación de asistencia técnica y el financiamiento de obras de infraestructura agrícola. Sus criterios fueron definitivamente compartidos por todas las administraciones que analizamos **en todas las versiones de las alianzas para el campo y políticas particulares**. México llegó a ocupar el segundo lugar como destinatario de los préstamos del BID; éste comenzó a apoyar al sector privado con la creación del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Los préstamos se orientaron hacia cinco áreas: social, modernización del estado, protección al medio ambiente,

promoción de la sociedad civil y ampliación de la participación del sector privado.

La consideración final sobre los organismos financiadores es que sí se aplicaron sus criterios en nuestro país. Recordemos que en 1996 Camdessus (máximo dirigente de la institución) aclaró que el Fondo delimitaría las metas macroeconómicas, mientras que el BM y el BID, los detalles microeconómicos del desarrollo mexicano.

En cuanto al segundo grupo de los organismos internacionales, tenemos al Sistema ONU.

Tabla No. 18  
Temas de los organismos internacionales

ONU ECOSOC	FAO	PMA	CMA	UNICEF	PNUD	CEPAL
Comercio mundial	Asesoría a gobiernos	Asesoría a gobiernos	Cumplimiento de las resoluciones de la Conferencia Mundial de la Alimentación (1974)	Asesoría a gobiernos	Estudio y evaluación de recursos para el desarrollo (planificación)	Asesoría a gobiernos
Crecimiento económico de países en desarrollo	Mejorar el rendimiento de la producción agropecuaria	Dotación de ayuda alimentaria directa	Vigilar la situación alimentaria mundial (incluidos los organismos internacionales)	Proyectos de sanidad, educación, nutrición, desarrollo y distribución de nuevos alimentos, huertos familiares y escolares, producción piscícola, aves de corral y leche	Inversiones (tierras agrícolas, bosques, ríos, aguas subterráneas, yacimientos minerales, industria y comercio)	Facilitar acciones concertadas para resolver problemas económicos urgentes y elevar el nivel de la actividad económica en América Latina y el Caribe
Observancia de	Mejorar la repartición	Trazado de mapas de	Examinar el	Ayuda alimentari	Capacitación	Realizar estudios

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

derechos humanos	de los alimentos	vulnerabilidad	panorama alimentario mundial	a directa		sobre problemas económicos y técnicos
Mejorar condición de la mujer	Elevar nivel de nutrición	Capacitación para enfrentar situaciones de emergencia	Preparar soluciones a la problemática mundial de la alimentación e indicar defectos y lagunas	Eliminación de la discriminación entre niños y niñas (nutrición igualitaria para la niña)	Transferencia de tecnología	Difundir informaciones económicas, técnicas y estadísticas
Acabar con discriminación a minorías	Contribuir a la expansión de la economía mundial	Creación de equipo de respuesta rápida	Ejercer influencia "moral" para lograr mejoras	Propuesta de política pública (enfoque AAA)		Capacitación en planificación, análisis demográfico, cuentas nacionales
Cuidado y aprovechamiento de recursos naturales	mejorar la condición de las poblaciones rurales	Impulso a producción de cereales				
Difusión de ciencia y tecnología	Mejorar la condición de la mujer	Realización de obras de infraestructura				
Administrar programas de ayuda		Brindar educación nutricional				
		Organización comunitaria				

*Elaboración propia con base en documentación de los organismos*

Respecto de la FAO entendemos que la principal propuesta y fundamento de sus políticas y políticas ha sido que el desarrollo agrícola y rural sostenibles como la base para mejorar la nutrición y la seguridad alimentaria en los países en desarrollo (muy interesante resulta hacer comparaciones con las propuestas de UNICEF).

La FAO ha trabajado en México a) realizando programas propios, b) ejecutando programas con otros organismos y c) otorgando asesoramiento y asistencia técnica. A finales de los años 70 la propuesta de la Organización era una mayor inversión agrícola con transferencia de tecnología y cooperación técnica (cuando uno de cada dos habitantes en el mundo lo era de zonas rurales del tercer mundo). Para la década de los 80 fueron hechos relevantes el haber nombrado a los representantes de los países en desarrollo y el inicio de las funciones de AGROSTAT con lo que se formalizó la emisión de sistemas de información (perfiles nutricionales por países PNP). Desde luego, México fue incluido en ambos.

También se fueron introduciendo criterios como ¿qué tanto impactaba el descenso de la tasa de crecimiento demográfico como desaceleración de la producción agrícola, concretamente de alimentos? Ésta era una tendencia mundial pues hay países que llegan a un tope en que ya no necesitan elevar su consumo por habitante.

FAO convocó en 1992 a la Conferencia Internacional sobre Nutrición, en la cual México ciertamente tuvo una participación regional destacada con planteamientos sobre seguridad alimentaria. Además, los programas prioritarios de la Organización fueron el especial de producción de alimentos en los países PBIDA y el de prevención de emergencias de plagas y enfermedades fronterizas (EMPRES) ninguno de los dos se aplicó en México, porque éste fue considerado en la Sexta Encuesta Alimentaria Mundial como país de ingresos medios. Se destacó la inclusión de las ideas sobre la defensa de género vinculándose especialmente con la seguridad alimentaria y la ONU planteaba que los acuerdos comerciales regionales podían ser positivos para la seguridad alimentaria, desde que finalizó la Ronda Uruguay del GATT.

Para México, a partir de la Sexta Encuesta Alimentaria Mundial se calculó un suministro diario de energía en 3,190 kcal: de esta ingesta el 46.1% era aportado por los cereales y sólo menos del 4% por leche y carnes. De modo que la insuficiencia relativa en el suministro alimentario en nuestro país fue calculado en un 1.4%. En prevalencia de desnutrición se siguieron usando los resultados de la Encuesta Nacional de Alimentación de 1989 ¡los menores de cinco años de entonces ya podían ser adolescentes!

Para el PMA la ayuda alimentaria no se consideraba un fin sí mismo, era un primer paso en la cooperación internacional para el desarrollo, éste vinculado directamente a la seguridad alimentaria. Funcionaron diversos organismos gubernamentales como contrapartes nacionales: el DIF, la SRA, la CNC, el INI entre los más destacados. Generalmente el Programa aportaba la ayuda alimentaria (previamente aceptada por el Gobierno Nacional vía la SRE) y se establecían los compromisos que los beneficiarios debían cumplir, en estricto acuerdo con los organismos nacionales (y sus objetivos particulares). Al inicio de la administración de EZPL la ayuda del PMA se concentró para los refugiados guatemaltecos y finalmente se cerró la representación en México.

En los años 90 la asignación de recursos del PMA se fundamentó en tres criterios: grado de pobreza (ingreso per cápita), situación nutricional (tasa de mortalidad de menores de cinco años), e inseguridad alimentaria (índice global de la FAO); cabe destacar que los proyectos de desarrollo fueron cediendo lugar a los de socorro, en gran medida por el descenso de donaciones de alimentos. Nosotros concluimos que a pesar de las alarmantes cifras de desnutrición para algunas zonas del país y que fueron difundidas y hasta denunciadas por algunas instituciones nacionales e internacionales la ayuda del PMA no resultó de fundamental importancia.

Con referencia al CMA México participó con algunas carteras. Quizá en la etapa de nuestro análisis lo más trascendente fue, en 1979, la *Declaración México* para el segundo período de sesiones del organismo con lo que se reafirmaron los objetivos de su creación. En 1981 JLP inauguró una reunión ministerial encabezada por el CMA y el BID. Esta situación fue congruente con el entendimiento global de la administración de López Portillo y el lugar que otorgó a la política alimentaria.

Como se puede observar en el cuadro que está más arriba el Consejo duplicó algunas funciones y finalmente, en 1995, en el marco de una reestructuración del sistema ONU el CMA quedó disuelto pasando sus funciones al PMA y a la FAO; para la política alimentaria en México esta situación no tuvo repercusiones de importancia.

Del PNUD juzgamos que lo más importante fue su propuesta del Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>208</sup>, por su utilidad práctica para el diseño de políticas. Como es un promedio es muy importante tomar en cuenta las diferencias regionales al interior del país. Desde luego han existido críticas al IDH, por ejemplo que no incluye valoraciones sobre la libertad humana; en nuestra opinión es un extremo, ¿cómo pensar seriamente que puede existir una medición que abarque todo sin perder justamente la posibilidad de cuantificar?

Por contraste UNICEF ha sido un organismo con mucha presencia en México si se le compara con otros del sistema ONU. Pero los planteamientos del Fondo no fueron tan utilizados por los políticos mexicanos durante nuestro período, esto se explica porque fueron entendimientos y estrategias muy radicales que no concordaban con el entorno discursivo y político mexicano.

Desde la década de los 70 y en los 80 el Fondo asumía el vínculo entre pobreza y desnutrición, como producto del desempleo y el subempleo. Que la distribución de la riqueza era más desequilibrada en América Latina que en el resto del mundo; por lo tanto, la solución no podía ser únicamente *tecnológica*, tenían que impulsarse la reforma agraria y el crecimiento económico. La ayuda alimentaria directa se concibió como un complemento. Ante las situaciones de mala nutrición, desnutrición y bajo peso al nacer el Fondo siempre utilizó lenguajes e interpretaciones objetivos y de acuerdo con los avances de las teorizaciones científicas.

---

<sup>208</sup> En 1996 cuando México ya era miembro de la OCDE ocupó el lugar 48° en una lista de 174 que fueron evaluados y comparados con el IDH.

Asimismo, UNICEF fue de las promotoras más congruentes del enfoque de género; por ejemplo en 1989, se adoptó la Convención sobre los derechos del niño, ratificada por México para eliminar la discriminación de las niñas. La desnutrición de ellas ha sido un de los ámbitos en que el Fondo más ha trabajado a partir de la década de los 90. En México, el Fondo ha colaborado con el DIF, INI, SEP entre otros ya que se maneja por cooperación bilateral y multilateral; sobre todo importa señalar que ha estado presente en muy diversas partes de la República y que a pesar del ingreso a la OCDE y a despecho de algunas declaraciones gubernamentales México no ha gozado siempre de “buenas calificaciones” en las evaluaciones de UNICEF.

Por otra parte, las recomendaciones y planteamientos de CEPAL también han sido aplicados en México. En los años 70, uno de los principales criterios teóricos y normativos de la Comisión fue el desarrollo como crecimiento agregado de la economía (perspectiva ortodoxa neoclásica). Para el ámbito de la política alimentaria, ello se tradujo en planteamientos de sistema alimentario y desarrollo para los países periféricos; en 1979, CEPAL desarrolló un proyecto de investigación denominado *Sistema Alimentario Mexicano* del que se desprendieron, sin duda alguna, muchos e importantes planteamientos para el SAM de JLP.

Algunas de las ideas cepalinas incorporadas al SAM mexicano fueron: que la creciente importación de alimentos no tenía efectos aceptables sobre el ingreso y la ocupación rural; los ingresos por recursos petroleros permitirían el diseño de una estrategia alimentaria; vinculación de los ámbitos nutricionales, de disponibilidad de alimentos y su accesibilidad (distribución del ingreso y empleo); la seguridad alimentaria; repercusiones de la disminución del crecimiento de la producción agropecuaria. La Comisión, para México, realizó un estudio de 15 productos de una canasta básica propuesta por el gobierno. Vale la pena preguntarse: ¿qué hubiera sido del SAM mexicano sin las ideas de la CEPAL?

Para los 80, CEPAL siguió enarbolando la concepción de seguridad alimentaria e hizo propuestas específicas al gobierno de MMH, teniendo como contraparte nacional a la SPP, los criterios cepalinos se fundamentaron en cifras emanadas del INN, COPLAMAR y la FAO. Las argumentaciones fundamentales fueron: el sistema alimentario y la seguridad alimentaria rebasan el ámbito productivo; por ello debía darse una vinculación con la macroeconomía y así poder superar la pobreza para satisfacer la demanda efectiva habiendo reducido la necesidad de importar alimentos.

CEPAL desagregó en los análisis y propuestas para México los siguientes temas: disponibilidad de alimentos; producción interna; política de importaciones; reserva de granos básicos y definiciones de pobreza. Si pensamos la estructura y funciones de la Comisión Nacional de Alimentación y de las principales políticas de las instituciones del sector agropecuario vale la pena preguntar de nueva cuenta, ¿qué hubiera sido de las políticas mexicanas sin la CEPAL?



Antes de continuar el recorrido cronológico es necesario recordar que sí hubo en CEPAL voces que se opusieron a los enfoques neoliberales. En esos casos se propusieron mínimos de bienestar social: alimentación, salud, vivienda y educación; en el discurso gubernamental mexicano esto también se incorporó.

En la década de los 90 la subsección regional dio prioridad a la integración económica y comercial con base en que las reformas estructurales producirían crecimiento sostenido. Ya no hubo recomendaciones específicas de políticas para el gobierno mexicano. La temática cepalina versó sobre los vínculos entre agricultura e industria; cambios tecnológicos y biotecnológicos en la agricultura; transformaciones de la estructura productiva; tratamiento de información cuantitativa para el análisis prospectivo de la agricultura. La seguridad alimentaria se reflexionó en el contexto de la biotecnología. Pero definitivamente los temas de más relevancia fueron asociados al empresariado agrícola y las cadenas agroindustriales, ubicando las repercusiones de la integración de zonas de libre comercio.

## **La Política Social en México entre 1976 y 1996<sup>209</sup>**

### **José López Portillo**

Con JLP ( como veremos más adelante también ) no hubo gabinetes<sup>210</sup> para el ámbito específico de lo social. Las políticas y las políticas se desarrollaron en partes económica, agropecuaria y de salud; encontramos coherencia programática, discursiva y de contenido entre las políticas. La elaboración de los planes nacionales, sectoriales y regionales fue responsabilidad de la SPP, en el marco de la recién aprobada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Se le otorgó mucha importancia a la fase de evaluación de la política gubernamental (se creó el Sistema Nacional de Evaluación); sin embargo, podemos concluir que tuvo más peso en los hechos rutinarios de la administración el uso privado y premoderno de los recursos del gobierno, por ello la Coordinación del SINE quedó directamente adscrita a la Presidencia de la República. En 1979, se creó la Comisión Intersecretarial de Gasto - Financiamiento (SPP y SHyCP) para la coordinación de todas las dependencias y hacer realidad la Reforma Administrativa.

En el Gabinete Agropecuario desde luego la SARH (ambos iniciaron funciones en 1977) fue la dependencia más influyente; recordemos la gran importancia que esta administración otorgó a la producción de granos básicos

---

<sup>209</sup> Para que la lógica expositiva que seguimos no parezca disparatada hemos de recordar que diferenciamos políticas (s) como el marco sentidual y normativo de la política (políticas) que serían los programas en que adquieren concreción las concepciones implícitas en las políticas

<sup>210</sup> Durante nuestro período todos los gabinetes siempre fueron jefaturados por el Presidente de la República

Además del trabajo del Gabinete Agropecuario en 1979 comenzó a funcionar la Comisión Nacional de Desarrollo Agroindustrial, involucrando a todas las instituciones presentes en el Gabinete más el Banco Nacional de México y el Fideicomiso Fondo de Fomento y Apoyo a la Agricultura; cabe destacar que su objetivo fue idéntico al del Gabinete.

En el sector salud funcionó el Gabinete respectivo desde 1978. Igual que la SSA participaron IMSS, ISSSTE, DIF y STyPS. Se creó la Subsecretaría de Planeación de la SSA., cuyos compromisos abarcaron los rubros de: extensión de la cobertura a los servicios de salud; prioridad a los programas para población rural y a la marginada urbana; planeación de los servicios con esquemas de regionalización en los niveles primario, secundario y terciario; reforzamiento a los programas de atención materno - infantil y de planificación familiar, todos ellos tuvieron aspectos nutricionales. Esta temática fundamentó el Programa Quinquenal del Sector Salud 1978 - 1982<sup>211</sup>

En cuanto a la parte desconcentrada de la Administración destaca COPLAMAR que, en nuestro juicio, desarrolló excelentes diagnósticos sobre el acceso al bienestar ya que su principal función fue estudiar y proponer (policies) la atención eficaz a las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados. Aterrizaron sus concepciones con el diseño de un índice de marginación para cada entidad federativa. Desde nuestra perspectiva los aportes de COPLAMAR fueron muy importantes durante el período que analizamos.

También fue de suma importancia la creación del DIF que a partir de entonces y para todo el período impondría los criterios fundamentales de política en asistencia social y ésta ha sido un componente vital de la política social gubernamental mexicana. Además por su específica característica de que fue *dirigido* (desde el Patronato) por la esposa del Presidente. Otra "nueva" institución que realizó policies para política social fue FONAPAS, también a cargo de la "Primera Dama", pero este Fondo no resistió el cambio de administración.

El INCO, habiendo sido diseñado<sup>212</sup> aún en la gestión de Echeverría entró en funciones con JLP y consideramos que desarrolló acciones de importancia para la concreción de las policies relativas al sistema alimentario con un enfoque que tendía a integrar las fases de la cadena alimentaria; también en 1977 inició sus actividades la Comisión Nacional de Precios. Finalmente, ya con larga tradición en el quehacer gubernamental continuaron los Institutos Nacional Indigenista y Nacional de Nutrición, así como la Comisión Nacional de Zonas Áridas todos ellos con policies que integraban componentes de nutrición.

### **Miguel de la Madrid Hurtado**

El discurso gubernamental mexicano sobre la política social desde el régimen de Miguel de la Madrid ha ido desplazando la reivindicación de los derechos

<sup>211</sup> Cabe destacar que explícitamente se mencionaba la continuidad de este programa sectorial con el anterior Plan Nacional de Salud 1974 - 1983.

<sup>212</sup> Con base en la Ley de Protección al Consumidor

sociales hacia el combate a la pobreza. Se aplican programas para pobres en el marco de la "estricta disciplina fiscal" para lograr "paquetes de servicios esenciales", mientras se puede ir trasladando al mercado la producción y administración de servicios sociales, bajo el imperio de criterios de focalización y descentralización.

Los criterios de la política social fueron vertidos en el Programa Aliento y Crecimiento (PAC); en sus objetivos no se hizo explícito nada relativo a política alimentaria; sin embargo, en las acciones se estableció que: *\* se fortalecerían los recursos al campo y la producción de alimentos con inversiones adicionales de 100 mil millones de pesos a los programas de SARH y Banrural y de 50 mil millones para la compra oportuna de cosechas de CONASUPO, y \*se continuaría reduciendo los subsidios que beneficiaban a intermediarios para dar a CONASUPO los recursos indispensables para la habilitación de siete millones de hectáreas de cultivos.*

El principal objetivo de la SARH fue el desarrollo rural integral como arribo a la modernidad. Por otra parte, en el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) uno de los propósitos fundamentales fue: *estabilizar los precios de los productos de la canasta básica*, de los bienes y servicios del sector público. La política social que refería al sistema alimentario se enunció desde la política económica<sup>213</sup>.

El Gabinete Agropecuario definía los niveles de la Reserva Técnica Reguladora y se integró la Secretaría de la Contraloría de la Federación. Como instancias adicionales de coordinación funcionaron: Grupo Central de Coordinación Interinstitucional; Subcomités de Desarrollo Rural de los COPLADE, Comités Técnicos y Directivos de los Distritos de Desarrollo Rural Integral. Ha sido una tradición en nuestros gobiernos la existencia de oficinas creadas para desarrollar las mismas funciones y/o acciones.

En el Gabinete de Salud se incluyeron a la SPP y a la Secretaría de la Contraloría de la Federación. En 1983 se modificó el Artículo 4° Constitucional para establecer el derecho a la salud y entró en funcionamiento el SEIB, que incluyó el **Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica (con información nutricional)**. A partir de 1985 tomó especial impulso el proceso de descentralización de los servicios de salud.

### **Carlos Salinas de Gortari**

**En 1992 fue creada la SEDESOL y fue la primera vez en la historia del país que hubo una secretaría de estado específica para política social; inició con tres subsecretarías: Desarrollo Regional, Desarrollo Urbano y Vivienda, y Vivienda y Bienes Muebles. Conjuntamente con la Comisión de Gasto Financiamiento se propuso unificar las policias ampliando la dotación de**

<sup>213</sup> En 1982 fueron creadas las Secretarías de Pesca, y la de Desarrollo Urbano y Ecología. En cuanto a la primera surgieron también la Comisión Consultiva de Pesca y el Fondo Nacional para el Desarrollo Pesquero. Los Gabinetes especializados continuaron siendo concebidos como instancias de coordinación, pero ahora con la dirección de un Secretariado Técnico que dependía directamente de la Presidencia de la República y quedó establecido en el Diario Oficial que se reunirían con la periodicidad que el Ejecutivo Federal determinara. De modo que el Agropecuario lo hizo 10 veces y seis el de Salud en toda la administración.

servicios básicos. SEDESOL también participó de los gabinetes agropecuario y de salud. Esta secretaría tuvo las atribuciones para el combate a la pobreza mediante el desarrollo social. **En enero de 1989 sesionó el Gabinete de Bienestar Social**, hubo otras seis en el sexenio y los acuerdos de seguimiento se turnaron a SEDESOL.<sup>214</sup>

## PRONASOL

Es inevitable recordar que por primera vez en la historia de este país el presidente accedió al poder con el 50.7% de los votos, desde luego la legitimidad del sistema político no se sustenta únicamente en el ámbito electoral pero esta situación fue sin duda alguna una de las principales causas del origen y formas del PRONASOL<sup>215</sup>; por ello destacamos su uso político y derivado de ello la ineficiencia financiera para resolver los problemas. Mucho se ha argumentado acerca del carácter “neopopulista” y “neocorporativo” de la ejecución y su definitivo cariz electoral (o electorero). Fueron de mucha importancia la generación de adhesión a las acciones institucionales y la mejora de la imagen y credibilidad del gobierno en el ámbito internacional, se buscó evitar el costo social de la posible organización de la oposición. De manera que durante 1992 y 1993 INSOL entregaba a CSG memorias de sus seminarios y en abril de 1993 sucedió el primer encuentro oficial entre las ONG y SEDESOL.

PRONASOL remodeló la coalición de apoyo al gobierno, conceptuando a los aliados como “clientes” o “consumidores” de servicios. Particularmente se mermó la posibilidad de acción de las organizaciones tradicionales campesinas y de trabajadores.

Funcionó como un programa sectorial, aterrizado en programas específicos para la atención de problemas con la población de zonas áridas y urbanas en salud, educación, **alimentación**, vivienda, empleo y proyectos productivos. Continuó y de hecho profundizó la tendencia centralista de las decisiones relevantes, hubo una refuncionalización del estilo burocrático en el que hacer gubernamental. PRONASOL en el ejercicio fiscal de 1995 comprometió el 50% de los recursos de las autoridades municipales; sin embargo las principales limitaciones de este programa tuvieron que ver con la centralización administrativa y presupuestal. En lo que las consideraciones de largo plazo sólo fueron discursivas. Continuó el uso patrimonialista de los recursos públicos.

Una de las principales críticas que se le hizo a PRONASOL fue que el manejo de los requisitos administrativos del Ramo 26 homologaron todos los programas sometiéndolos a la misma lógica y tiempos, a pesar de los requerimientos específicos que algunos de esos programas tenían para lograr su desempeño. Por ejemplo el Colegio de México realizó una evaluación de

---

<sup>214</sup> En 1991 entraron en funciones, por decreto presidencial, el Instituto Nacional de Solidaridad y ASERCA en 1994 la Comisión Nacional de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas y el INCO se había fusionado a PROFECO desde 1992

<sup>215</sup> También aquí podemos entender la necesidad que tuvo esta administración de dar continuidad a las políticas de pactos con los sectores productivos.

PRONASOL en Zacatecas. Una de las conclusiones más interesantes fue que a pesar de la creación de comités de beneficiarios se demostró que los más pobres no tuvieron capacidad de demanda y organización. La participación más activa se dio entre los pobres moderados. Las principales fallas detectadas fueron que los recursos no llegaron a las zonas más pobres, no se promovió la organización de los más pobres y no hubo un mapeo adecuado de esas zonas. Agreguemos las consecuencias de nuestras culturas política y cívica en cuanto al comportamiento estratégico de los súbditos –ciudadanos.

También resulta importante el plantear sistemáticamente los desfases que se presentaron entre el diseño y la ejecución. PRONASOL desarrolló acciones que de todas maneras estaban aceptadas a nivel de la legislación vigente, pero además en ocasiones estas acciones ni siquiera quedaban estrictamente enmarcadas en el combate a la pobreza, ejemplo de ello el programa de regularización de la tierra, pero según algunos autores este tipo de programas reditúa mucho como proselitismo político.

Ciertamente PRONASOL aplicó algunas medidas para un aprovechamiento más eficiente de la capacidad instalada en el otorgamiento de servicios y atención básicos; se mantuvo la cobertura real aunque incrementó la demanda. La explicación no sólo es técnica, como éxito de la aplicación de las ideas de focalización, también es muy importante destacar que las formas participativas de intervención comunitaria aumentan la capacidad distributiva de la inversión y del gasto (se potencializan los recursos).

PRONASOL fue una experiencia muy exitosa como representación de la legitimidad en México frente a la comunidad internacional. Haber adoptado para la política social el concepto de solidaridad le reportó a la élite decisora aceptación. En general en los lineamientos del Programa se aceptaron y utilizaron los enfoques propuestos por los organismos internacionales y que éste operó como programa sectorial, cuyos objetivos tuvieron grandes similitudes con los de COPLAMAR.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Cuadro No. 38

**PRONASOL. Principales programas 1989 – 1994. Gasto miles de pesos**

Programa	Federal	Estatal	Total
<b>Bienestar Social:</b>			
Infraestructura educativa	1'390,109.6	773,201.1	2'163,310.7
Solidaridad para una escuela digna	922,300.1	594,343.2	1'516,643.3
Apoyo al servicio social	904,767.5	163,253.7	1'068,021.2
Niños en solidaridad	1'970,516.1	784,057.2	2'754,573.3
Hospital digno	214,379.6	176,960.0	391,339.6
Infraestructura de salud	1'311,252.7	475,536.7	176,799.4
Enfermeras en solidaridad	35,169.9	0.0	35,169.9
Maestros jubilados	41,557.0	11,712.7	53,269.7
Jóvenes en solidaridad	39,154.2	0.0	39,154.2
Tenencia de la tierra	84,912.4	7,052.7	91,965.1

Solidaridad obrera	51,508.2	9,898.8	61,407.0
Agua potable			
Rural	1'338,373	795,394.5	2'133,767.8
Urbana	845,465.5	1'218,858.1	2'064,323.6
Alcantarillado			
Rural	814,537.0	532,668.8	1'347,205.8
Urbano	814,779.4	853,200.2	1'667,979.6
Electrificación	1'456,793.5	869,595.8	2'326,389.3
Urbanización	3'075,827.1	2'385,566.5	5'461,393.6
Vivienda	765,244.7	494,936.2	1'260,180.9
Infraestructura deportiva	498,039.0	226,108.6	724,147.6
Solidaridad forestal	155,095.9	45,222.2	200,318.1
Subtotal	16'729,782.7	10'417,567.0	27'147,349.7

#### Proyectos productivos:

Fondos para la producción	2'419,327.8	748,054.2	3'167,382.0
Empresas solidaridad	875,838.7	0.0	875,838.7
Fondos regionales indígenas	349,224.5	0.0	349,224.5
Patrimonio cultural indígena	29,393.6	0.0	29,393.6
Mujeres en solidaridad	182,894.3	86,407.0	269,301.3
Apoyo a cafecultores	341,921.6	0.0	341,921.6
Jornaleros agrícolas	42,646.8	18,428.8	61,075.6
Ecología productiva	25,578.3	9,921.2	35,499.5
Infraestructura de apoyo productivo	822,468.9	415,141.7	1'237,610.6
Apoyo a productores forestales	45,244.4	0.0	45,244.4
Otras acciones productivas	1'117,648.9	287,466.1	1'405,115.0
Subtotal	6'252,187.8	1'565,419.0	7'817,606.8

#### Infraestructura básica de apoyo al desarrollo regional:

Fondos municipales de solidaridad	2'692,552.0	1'887,020.0	4'579,572.0
Carreteras y caminos rurales	3'935,112.5	1'935,775.2	5'870,887.7
Subtotal	6'627,664.5	3'822,795.2	10'450,459.7
Otros programas	4'977,895.5	1'425,381.4	6'403,276.9

<b>Total</b>	<b>34'587,530.5</b>	<b>17'231,162.6</b>	<b>51'818,693.1</b>
--------------	---------------------	---------------------	---------------------

Fuente: SEDESOL - Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1989 - 1993 y VI Informe de Gobierno, 1994

En bienestar social fue urbanización el rubro que más recursos financieros recibió. En cuanto a los programas con componente alimentario "Niños en Solidaridad" tuvo la cifra más alta y no se señala ningún programa específico para política alimentaria. En cuanto a las diferencias por los tres componentes: Bienestar Social, Proyectos Productivos e Infraestructura Básica encontramos que éste último casi duplicó al de Bienestar.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Principales programas 1989 – 1994. Resultados**

Programa	Unidad de medida	Cantidad	Beneficiarios
<b>Bienestar Social:</b>			
Infraestructura educativa	espacio educativo	81,350	3'290,077
Solidaridad para una escuela digna	Escuela	119,706	19'395,976
Apoyo al servicio social	Beca	910,611	779,806
<b>Niños en solidaridad</b>	<b>Niño</b>	<b>1'169,932</b>	<b>1'169,932</b>
Hospital digno	Hospital	234	280,000
Infraestructura de salud	Hospital centro de salud unidad médica rural centro	355 4,373 1,241 284	10'500,000
Enfermeras en solidaridad	Estímulo Beca	27,931 2,570	27,931
Maestros jubilados	Maestro	6,253	6,253
Jóvenes en solidaridad	Beca	25,267	25,267
Tenencia de la tierra	Escritura	2'500,000	2'500,000
Solidaridad obrera	unidad habitacional	310	641,088
Agua potable rural urbana	sistema sistema	8,241 2,208	16'300,000
Alcantarillado rural urbano	sistema sistema	3,028 975	13'700,000
Electrificación	colonia poblado	5,230 14,003	20'449,770
Urbanización	colonia m(2)	9,652 41,353	---
Vivienda	acción	714,294	3'122,220
Infraestructura deportiva	cancha unidad deportiva	2,138 442	12'937,866
Solidaridad forestal	plantas (millones)	232.7	---
<b>Proyectos productivos:</b>			
Fondos para la producción	hectárea	2'900,698	1'072,182
Cajas solidaridad	caja local	2,115	89,814
Empresas solidaridad	empresa	19,905	84,598
Fondos regionales indígenas	proyecto	6,801	77,605
Patrimonio cultural indígena	proyecto	3,688	166,445
Mujeres en solidaridad	proyecto	6,273	164,200
Apoyo a cafeticultores	hectárea	473,012	259,736
Jornaleros agrícolas	obra	14,374	392,240
Ecología productiva	proyecto	530	16,817
Infraestructura de apoyo productivo	hectárea obra	644,005 15,455	860,871

Apoyo a productores forestales	hectárea	404,763	68,507
--------------------------------	----------	---------	--------

**Infraestructura básica de apoyo al desarrollo regional:**

Fondos municipales de solidaridad	obra	113,431	2,341 municipios
Carreteras y caminos rurales	construcción km	23,963	---
	reconstrucción km	15,601	
	conservación km	178,997	
100 Ciudades	obra	---	26.6 millones personas
Programas de desarrollo regional	obra	---	9.2 millones personas

*Fuente: SEDESOL - Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1989 - 1993 y VI Informe de Gobierno, 1994*

En bienestar social comparemos la cantidad de beneficios entre los programas de Niños y Vivienda, éste último tuvo más del doble de recursos; además la diferencia de estos dos con Infraestructura es enorme. La comparación de estas cifras tiene importantes repercusiones para nuestras conclusiones sobre los problemas de la agenda gubernamental y las soluciones que se ofrecieron. En detrimento de la atención a los asuntos relativos al bienestar alimentario se privilegiaron las políticas cuyos resultados fueron más efectivas para conducir a la adhesión política e ideológica de los beneficiarios al proyecto gubernamental, pero ni siquiera en general sino en particular al proyecto salinista.

### **Ernesto Zedillo Ponce de León**

Debido al antecedente de la secretaría para política social y del quiebre político que había significado *el triunfo* de CSG la campaña zedillista destacó entre sus puntos:

1. todas las familias de escasos recursos tendrán acceso a una canasta básica de salud que cubra sus necesidades más apremiantes
2. **nutrición para la población vulnerable a través de una canasta alimentaria y un amplio programa de desayunos escolares**<sup>216</sup>

Esa campaña aterrizó en políticas de desarrollo social conceptualizada como nacional, integral, incluyente, participativa y federalista. Su formulación y

1 <sup>216</sup> Impulsar la vivienda y sus servicios básicos por medio de la autoconstrucción y el crédito a la palabra  
2 entre 1995 y 2000 se otorgarán al menos un millón y medio de becas educativas a niños de las comunidades pobres  
3 desarrollo rural enfocado a aumentar la productividad  
4 la estrategia para del desarrollo regional sería inversión en infraestructura, promoción de proyectos en regiones prioritarias y organización de la administración pública para el nuevo federalismo  
5 combate a la pobreza y la ecología (SIC) mediante un programa de apoyo a propietarios  
6 acceso a la impartición de justicia  
7 financiamiento popular (en zonas marginadas)  
8. crecimiento del empleo



ejecución "resultado" de procesos de concertación y participación; nueva institucionalidad / federalismo. Se convocó a la ciudadanía en la "integración de la política de desarrollo social": **Comercialización y abasto** con el desglose, manejo de los subsidios; circuitos alternativos para la comercialización, el abasto y la producción para el autoconsumo; el aspecto nutricional en las políticas de abasto; cobertura del abasto y definición del abasto social. **Desarrollo y Bienestar Social** entre otros puntos el mejoramiento del enfermo, la salud y la alimentación.

También se recurrió a la descentralización, pero este proceso requería además de la concertación interinstitucional el fortalecimiento de los municipios; por lo tanto la agenda gubernamental tenía que resolver situaciones más allá de la sola emisión del gasto. En este sentido se llegó a plantear que SEDESOL se convertiría en una entidad básicamente normativa, idea que quizá también fue pensada para SAGAR.

La SHyCP definió el ingreso mínimo por persona para no ser pobre extremo: el producto de multiplicar el costo de la canasta alimentaria por 1.25, bajo el supuesto de que los hogares más pobres gastan 80% de su ingreso en alimentos crudos, usando datos de la ENIGH 1984.

Las políticas de SEDESOL (durante el tiempo que tomamos nosotros para el análisis) conservaron el formato general de las ejecutadas en el marco de PRONASOL, podemos citar los ejemplos siguientes: (todos se denominaban "Programas") Empleo temporal; Crédito a la palabra; Desarrollo productivo de la mujer; Fondos regionales indígenas; Atención a zonas áridas. Coherentemente con el discernimiento de esta administración FIDELIST, DICONSA, LICONSA, CONAZA, INI y FONART fueron resectorizados en la Secretaría de Desarrollo Social y "bajando" su jerarquía de instituciones gubernamentales.

El Programa para Superar la Pobreza 1995 - 1998 (sectorial) fue publicado en el Diario Oficial en febrero de 1998. Esto en sí mismo ya nos refiere la importancia que se le concedió en la agenda de gobierno. Rebase el período de análisis de esta tesis, pero la población beneficiaria sería "aquella que no cuenta con los recursos suficientes para acceder a los bienes contenidos en una canasta básica que les permita el desempeño adecuado de sus actividades". Además, SEDESOL divulgó oficialmente hasta febrero de 2000 las reglas de operación de sus 14 programas sociales (incluyeron indicadores de evaluación y de gestión)<sup>217</sup>.

La administración zedillista otorgó relevancia a la reorientación de subsidios para "atender efectivamente" a los grupos de extrema pobreza.

Además del Gabinete Agropecuario, en 1995 se creó la Comisión Intersecretarial del Gabinete y en abril de 1996 se llevó a cabo la Primera Reunión de Evaluación de esta Comisión. Por cierto estaba formada por todas

<sup>217</sup> También se publicó en esa fecha el monto de los fondos (4.247 millones de pesos). Fueron cuatro fondos: Desarrollo Productivo, Desarrollo Regional Sustentable, Atención a Grupos Prioritarios, y Coinversión Social.

las organizaciones del propio Gabinete más FIRA, BANRURAL, AGROASEMEX y 13 organizaciones campesinas. Durante los veinte años analizados siguió la repetición de funciones y acciones. Desde luego continuó trabajando también el Gabinete Especializado de Salud.

El Gabinete Especializado de Desarrollo Social estuvo integrado por SEDESOL, SHyCP, SEP, SS y el Gobierno del DF. Su Comisión Intersecretarial fue instituida en enero de 1995 pero se definieron sus funciones hasta 1998 y en ese año se publicaron sus Reglas de Operación.

Consideramos que las fechas en las que esta administración se ocupó de la operatividad de las políticas relativas a política social fue en sí mismo un indicador de la poca importancia que se le adjudicó. En este aspecto encontramos una gran diferencia con el manejo discursivo y político - político del tema con respecto a las otras tres administraciones.

Consideraciones generalizables a todo el período de estudio:

Después de haber reflexionado sobre los sexenios, ahora haremos consideraciones generalizables.

“Es un error confundir al estado con el aparato de estado, o con el sector público, o con el agregado de las burocracias públicas. Éstos, incuestionablemente, son parte del estado, pero no lo son todo. El estado también es, y de manera no menos importante, un conjunto de relaciones sociales que establecen un cierto orden...pero se trata de un orden en el sentido que muchas relaciones sociales desdobladas están comprometidas sobre la base de normas y expectativas estables (no necesariamente aprobadas)... Vemos que la ley es un elemento constitutivo del estado: es la parte del estado que provee la textura subyacente del orden social que existe...” (El Economista Mexicano 1997:23).

Como hipótesis planteamos el uso privado y patrimonial del aparato estatal por parte de los políticos y funcionarios decisores; después de revisar los elementos que elegimos para caracterizar las administraciones de nuestro período afirmamos que ese estilo no público tomó cuerpo en la gestión en las formas precisas de hacer la política gubernamental, tanto la política como la policy. Confrontamos nuestra argumentación, además, con la definición de un sistema político democrático, dado que a partir del tipo de sistema político se moldea y realiza la gestión gubernamental pues se establecen las reglas fundamentales de quién está autorizado a decidir en qué condiciones y procedimientos, resultando la ya mencionada afirmación del uso no público en nuestro período. Lo que también fue posible por la cultura política imperante y el sistema de significados que proveyó; con los cuales se estructuró la relación o vinculación de obediencia y aceptación que determinó a la mayoría de la población nacional y por ello de los usuarios o receptores de la política gubernamental como *súbditos - ciudadanos*.

La caracterización de lo público, de la publicidad, en el ámbito gubernamental es decir en el diseño y en el ejercicio de la política gubernamental se fundamenta en ubicar las concepciones (política) y las acciones (policies) como

mecanismos colectivos que implican (el hacer) en el marco de una normatividad que regula derechos, necesidades y aspiraciones acordes con el bienestar de la colectividad y sin manejos privados en ningún nivel. En principio, la publicidad de lo gubernativo requiere de participación activa de todos sus actores.

La publicidad en el proceso de gobierno, la gestión, procura atender y solucionar aquellos problemas que afectan de manera inmediata o a futuro al interés público ciudadano en su conjunto (o a la mayoría); de esta concepción emanan los criterios para discernir que se incluye en la agenda gubernamental. A partir de lo elegido (política) se estructura la adquisición y manejo de los recursos para la consecución de los objetivos en políticas.

La eficacia y eficiencia de la acción gubernativa pública no dependen mecánica y unilateralmente del tamaño del aparato de gobierno; por otra parte concluimos que también es una falsa antinomia el planteamiento de que la política gubernamental deba enfrentarse siempre *al mercado*.

Es necesario transformar la gestión y puede ser hecho con aportes tecnológicos para el desarrollo institucional que modificarían los espacios de gerencia y de los flujos organizacionales, ya que en nuestra opinión esto modificaría positivamente el desempeño, por el peso que tiene en nuestro aparato de gobierno la decisión personalizada de los políticos y funcionarios, de ahí que el desarrollo y capacitación (profesionalización) del personal coadyuvaría a la generación de una diferente cultura política y de comportamiento administrativo por lo menos en la eliminación de la corrupción y en la integración interinstitucional. Sería un aporte real para confluir en la eliminación definitiva del uso privado y patrimonialista del aparato estatal.

Privilegiamos las acciones del poder ejecutivo en la medida que consideramos que debido a las características no públicas y premodernas del sistema político, de la cultura política y del tipo de tomadores de decisiones el peso de este Poder ha sido determinante en la configuración de la política y de las políticas que nos interesan.

Las actividades de gestión del Ejecutivo Federal se han enmarcado en distintos escenarios de planeación. Tal es el caso del Sistema Nacional de Planeación Democrática que brinda los postulados genéricos: programa operativo anual, programas de trabajo, presupuesto de egresos, informes de gobierno, informes de labores, informes de ejecución de los PND, reportes a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Era también una compleja relación interinstitucional para autorizar los recursos de inversión para el desarrollo de las diversas políticas. Participaban la SHyCP - SPP y las dependencias del sector para integrar las estructuras programáticas en las que se incorporan las atribuciones y los recursos. En cada unidad administrativa quedaba un programa operativo anual y los diversos programas de trabajo se incluían subprogramas y metas.

Es innegable que la provisión de bienestar social alivia la presión política, los tomadores de decisiones en México han contado con amplios márgenes para

utilizar las instituciones y programas gubernamentales en función de sus intereses particulares (políticos y/o personales), lo que ha ocasionado desde el traslape de responsabilidades institucionales hasta la duplicidad de funciones. Pero lo que hay que relevar es que los canales de aprobación y distribución de los productos gubernamentales estaban ya circunscritos a unas reglas de cultura política basada en la inconsistencia de la civilidad

La *política social* ha tenido como principal función, desde el discurso gubernamental la generación de oportunidades y la dotación de servicios (básicos) para los sectores de la población desfavorecidos económica y socialmente. Podemos establecer un derrotero que va desde la asistencia social en diversos grados hasta formas de eliminación de la pobreza y de la marginación (que sin serlo, gubernamentalmente han sido usados como sinónimos).

Por otro lado, es importante diferenciar la beneficencia en el ejercicio de la política social. La primera no es prerrogativa del sector privado, también puede desarrollarse gubernamentalmente en bienes y servicios, pero estas políticas no son - no pueden ser - el único objetivo de la política social. La segunda fuente de beneficencia es la familia. Debe quedar claro que el bienestar producido por los diferentes sectores de la sociedad no siempre pueden sustituirse o dejar por completo los procesos de monetización. Resumiendo la beneficencia es la mezcla de fuentes del sector público, el privado y la familia.

Recordemos política social como el conjunto de normas, recursos e instituciones que un estado emplea para garantizar el acceso de toda la población a los servicios de bienestar, son medios gubernamentales redistributivos y aglutinados en tres grupos: 1) servicios sociales básicos [educación, salud, vivienda y alimentación], 2) seguridad social [pensiones, prestaciones asociadas al trabajo y seguros contra riesgos], 3) atención a grupos marginados.

Los gobiernos siempre difundieron una mejora (de eficacia) en la forma en que se gastó el presupuesto de política social con respecto a años anteriores. Sin embargo en nuestra opinión se mantuvieron ciertos niveles de bienestar social, pero no se mejoraron las condiciones de todos los pobres; asunto difícil de argumentar por las ampliaciones de cobertura y de techos financieros: la primera restricción para el análisis es la obtención de datos y cifras; segundo el crecimiento poblacional; tercero el manejo proselitista de la información gubernamental; y cuarto la carencia de evaluaciones objetivas y difundidas oportunamente<sup>218</sup>.

Para reflexionar sobre el dinero gubernamental en la política social y alimentaria hemos de traer de nueva cuenta los conceptos de gasto social y presupuesto. Hasta principios de la década de los años 80 el gasto social fue uno de los principales impulsos para activar el desarrollo económico. Desde la administración de MMH la tendencia fue hacia la focalización del gasto social,

---

<sup>218</sup> Es muy importante advertir que existe una severa restricción para consultar información oficial, en algunos casos hay instituciones que sólo "liberan" la documentación hasta transcurridos 30 años, por ejemplo la SRE

ésta concepción fue la que sustentó también la argumentación de mejoría para las siguientes administraciones. No obstante en general la tendencia en nuestro período fue de gasto regresivo<sup>219</sup>. A continuación presentamos unas gráficas que ilustran la cuantía del presupuesto permitiéndonos hacer comparaciones.

Cuadros No. 40, 41, 42 y 43  
Presupuesto por ramos y sexenios<sup>220</sup>  
JLP

Año	SARH	Industria y Comercio	SEP	SSA	Departam ento Pesca	SPP
1976	3,824'390, 000.00	929'102,0 00.00	<b>37,648'98 5,000.00</b>	5'254'196, 000.00		
1977	24,326'00 0,000.00	1,088'000, 000.00	<b>59,876'00 0,000.00</b>	7,677'000, 000.00	343'000,0 00.00	2,175'000, 000.00
1978	28,169'93 1,000.00	1,347'543, 000.00	<b>74,372'75 5,000.00</b>	11,843'93 4,000.00	1,626'677, 000.00	3,097'449, 000.00
1979	45,263'80 0,000.00	1,758'621, 000.00	<b>97,624'30 0,000.00</b>	14,984'78 5,000.00	3,283'384, 000.00	4,095'200, 000.00
1980	74,972'57 7,000.00	28,562'50 6,000.00	<b>125,354'2 05,000.00</b>	18,742'60 0,000.00	7,109'190, 000.00	6,728'090, 000.00
1981	120,000'0 00,000.00	54,218'70 0,000.00	<b>196,492'0 00,000.00</b>	28,191'00 0,000.00	11,385'90 0,000.00	9,880'400, 000.00
1982	169,983'2 15,000.00	65,279'94 5,000.00	<b>306,522'9 00,000.00</b>	43,378'00 0,000.00	14,441'81 2,000.00	15,169'30 0,000.00

MMH

Año	SARH	Comercio y Fomento Industrial	SEP	SSA	SEPESC A	SPP
1983	176,198'4 95,000.00	136,619'6 49,000.00	<b>443,829'0 58,000.00</b>	54,542'24 1,000.00	21,615'11 6,000.00	19,415'21 9,000.00
1984	316,740'9 00,000.00	292,452'7 00,000.00	<b>706,941'3 00,000.00</b>	89,165'28 2,000.00	19,684'83 8,000.00	35,385'60 0,000.00
1985	541,808'7 54,000.00	467,520'6 42,000.00	<b>1,316,500' 000,000.0 0</b>	163,080'9 93,000.00	43,596'40 0,000.00	60,618'17 7,000.00
1986	598,610'5 000,000.0 0	674,219'1 00,000.00	<b>1,551,300' 000,000.0 0</b>	232,602'3 00,000.00	58,163'30 0,000.00	71,253'10 0,000.00

<sup>219</sup> Sobre gasto social para evaluar el desempeño gubernamental se puede hacer la caracterización de si es progresivo o regresivo; para el primer caso si el porcentaje de gasto se reduce a medida que aumenta el ingreso, lo contrario para el segundo. La progresividad se mide con el Coeficiente de Gini

<sup>220</sup> Para todos los casos datos publicados en el Diario Oficial

1987	1billón058,493'000,000.00	870,282'800,000.00	<b>2billones 687,229'000,000.00</b>	396,755'600,000 00	64,071'400,000 00	112,849'000,000.00
1988	2billones297,378'700,000.00	2billones053,633'600,000.00	<b>7billones 968,125'000,000.00</b>	1billón226,016'800,000.00	152,150'900,000 00	293,271'900,000.00
1989	2billones330,999'200,000 00	3billones155,482'800,000.00	<b>11billones 324,223'500,000.00</b>	1billón664,001'700,000 00	132,756'200,000.00	328,367,300,000.00

### CSG

Año	SARH	Comercio y Fomento Industrial	SEP	SSA	SEPESCA	SPP	Solidaridad y Desarrollo Regional
1990	3billones 472,754'500,000.00	5billones 644,439'700,000.00	<b>15billones 836,314'500,000.00</b>	2billones 306,819'700,000.00	167,569'400,000.00	427,744'000,000.00	2billones 000,000'000,000.00
1991	5billones 038,090'600,000.00	4billones 573,642'400,000.00	<b>20billones 915,715'300,000.00</b>	3billones 107,652'000,000.00	191,637'300,000.00	595,727'700,000.00	5,117'391,300.00
1992	5billones 931,383'600,000.00	5billones 814,184'000,000.00	<b>28billones 539,253'500,000.00</b>	4billones 092,013'700,000.00	237,297'100,000.00	811,360'700,000.00	6billones 800,000'000,000.00
1993 (nuevos pesos)	5,687'624,000.00	6,419'970,700 00	<b>21,341'079,400.00</b>	4,633'599,300.00	240'274,000.00	<b>Desarrollo Social 836'274,900.00</b>	7,747'418,300.00
1994	11,504'600,000.00	7,251'340,700.00	<b>24,559'777,500.00</b>	5,304'100,000.00	364'600,000 00	<b>1,475'400,000.00</b>	8,809'200,000 00
1995	14,197'085,500.00	991'037,900.00	<b>31,519'385,900.00</b>	6,536'000,000.00	SEMAR NAP 870'700,000.00	<b>3,568'562,400.00</b>	10,676'300,000 00

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

## EZPL

Año	SAGAR	Comercio y Fomento Industrial	SEP	SSA	SEMAR NAP	Desarrollo Social	Superación de la pobreza
1996	16,756'145,200.00	1,194'573,900.00	40,611'653,000.00	9,760'230,000.00	6,725'284,200.00	5,819'662,000.00	7,150'000,000.00

Fue Recursos Hidráulicos el segundo sector de más cuantía, esto se intensificó aún más cuando se unió con agricultura. Ya hemos comentado en diversas partes de la tesis que estas políticas resultan muy vistosas para los súbdito – ciudadanos por ello las administraciones que analizamos no descuidaron su aplicación. Además, se cumplían también ciertos requisitos con los organismos financiadores internacionales. Desde luego, el rubro de mayor cuantía fue siempre la deuda pública.

En política social educación pública fue el ramo que más presupuesto se llevó, pero en el entendido de que los salarios y gastos de infraestructura están incluidos en esas cifras. El sector salud, en todos los casos estuvo muy por debajo de educación y de agricultura. Sobre pesca la misma apreciación, la cuantía de sus recursos fue siempre muy baja a pesar de que todas las administraciones caracterizaron este sector con grave problemática pero con mucha posibilidad de generar recursos económicos, empleos y alimentos.

Comercio y fomento industrial fue un sector con un rango medio de presupuestación, pero creemos que eso fue una limitante para el cumplimiento de la amplia gama de atribuciones que todas las administraciones le impusieron. Misma situación para el rubro de desarrollo regional que apareció desde 1987 y ya ningún gobierno lo eliminó.

Para el sector de desarrollo social la asignación ha sido baja, quizá muy baja para los cometidos que tendría que cumplir; además llama poderosamente nuestra atención que con CSG fue separada de Solidaridad y con EZPL del rubro de superación de la pobreza, fueron contrasentidos posibilitados por el uso no público de los recursos gubernamentales y los fines políticos - políticos de los políticos - políticos.

Dadas las atribuciones de la SPP su asignación fue menor en comparación con otros sectores. Que el área de defensa nacional tuviera menor cuantía que comunicaciones y transportes; en el mismo sentido gobernación muchísimo menos que Hacienda y Crédito Público.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Cuadro No. 44

**Gasto programable por distribución sectorial 1990 – 1996**

Millones de pesos

Sectores	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total	116,469.4	146,709.9	175,192.6	203,164.4	244,478.4	291,652.0	311,262.7
Des rural	6,708.7	8,219.7	9,782.5	10,625.5	16,395.7	22,998.8	30,315.4
Des soc *	44,416.2	66,722.1	88,012.4	107,043.1	128,636.4	152,340.3	152,152.5
Prog soc abasto	0	1,329.8	2,556.7	2,302.3	2,700.9	4,492.9	656.0
Comercio y abasto	9,663.8	5,230.1	6,368.7	9,422.0	9,406.5	7,325.4	7,3325.4

Fuente: Elaboración propia Presidencia de la República. Informes de Gobierno

\* desarrollo social se desagrega en educación, salud, desarrollo regional y urbano, programa de abasto y el sector de comercio y abasto. El gasto programable cada año *augmentó* en sus totales y por sectores; el rubro más bajo fue el de abasto y programas sociales, sin embargo en estas cifras no tenemos certeza de que estén incluidos los datos totales de los subsidios a todas las fases de la cadena alimentaria.

Otra manera de conocer la cuantía de la inversión es localizarla por sector y dependencias, pero ahí de nueva cuenta las cifras que “entran” en abasto social y nutrición en ocasiones se repetían en las dependencias y luego en los programas, además de que también se tomaban en cuenta en CONASUPO, se puede considerar la dificultad si recordamos los rubros que aglutina el sector desarrollo social

Cuadro No. 45

**Gasto Programable según sector y dependencia \* 1990 - 1996.**

Millones de pesos

Sector/Dependencia	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Gasto ejercido	266,7	239,49	322,18	295,33	335,59	451,29	603,70
Sector Público	61.0	9.0	9.9	7.8	6.9	9.9	3.5
Gob fed	1,659.7	2,3317.3	2,940.4	3,018.7	3,226.8	3,331.0	4,568.5
Agricul/ganade/des rural	1,207.7	1,669.1	2,137.6	2,187.9	2,310.8	1,593.4	2,047.0
Gob fed	16,24.4.3	23,318.5	16,832.6	19,620.0	23,048.3	25,642.1	34,031.4
Educ	11,20.4.2	15,737.5	6,642.8	7,621.6	9,204.0	9,204.0	14,565.3
Salud	1,795.2	2,777.0	3,581.6	4,059.4	4,802.9	5,931.8	7,941.0
Des reg y urbano	1,251.6	1,657.6	4,340.9	4,994.7	7,454.1	6,556.8	10,068.0

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Abasto soc y nutrición **	0	990.0	1,602.1	1,416.1	1,272.1	2,174.6	3,729.2
Subsector abasto soc ***	356.2	851.6	1,535.1	1,630.9	2,269.0	3,497.0	5,600.4
Distribuidoras CONASUPO	0	339.8	289.8	265.5	341.5	504.9	1,176.3
LICONSA	0	0	664.8	620.7	586.0	1,092.6	1,446.6
Prog Subsidio a la Tortilla	0	0	0	0	501.3	716.6	1,156.0
DIF	356.2	511.8	580.5	744.7	840.2	1,182.9	1,821.5
Gob fed	191.0	342.4	451.6	566.0	571.1	670.6	-
Comercio y fomento ind	191.0	342.4	451.6	566.0	571.1	670.6	-
Fondos fideicomisos subsidiados	1,622.8	254.7	484.0	396.9	427.7	412.4	-

\* se pueden apreciar los totales del gobierno federal por sectores, por ello aparece este rubro varias veces

\*\* en realidad sólo son cifras de CONASUPO

\*\*\* este subsector se desagrega en Distribuidoras CONASUPO, LICONSA, Programa Subsidio a la Tortilla y DIF

También en algunos casos la política social se ejecutó por la presión de trabajadores organizados para prevenir o eliminar los riesgos de protesta social, aunado a las necesidades de captación de apoyo político.<sup>221</sup> Este tipo de política social se ha denominado "promocional" (Cordera *et al* 1996) por el manejo que se le dio a la amplitud de recursos fiscales, utilización de espacios de poder, subordinación participativa de los beneficiarios. Funcionando con un enfoque universalista en cuanto a la dotación de los recursos.

Ante esa situación los programas y/o planes nacionales y sectoriales - políticas para nosotros- tuvieron una profusión de políticas que debilitó las acciones porque los objetivos eran muchos, demasiado ambiciosos, difusos y por ello muchas veces terminaban en la repetición de funciones y de beneficiarios

<sup>221</sup> En México los trabajadores han llegado a ser uno de los destinatarios privilegiados de la política social

Tabla No. 19

**Instituciones centralizadas y desconcentradas para política social y alimentaria**

Administración	Dependencias centralizadas	Referidas a política social	Referidas a política alimentaria	Dependencias desconcentradas (políticas social y alimentaria)
JLP	18	SARH	SARH	12
		SAHOP		
		SEP		
		SRA	SRA	
		SSA	SSA	
MMH	18	SEPESCA	SEPESCA	22
		SEDUE		
		SARH	SARH	
		SEP		
		SRA	SRA	
		SECOFI	SECOFI	
		SS	SS	
		STyPS		
CSG	19	SEPESCA	SEPESCA	19
		SEDESOL	SEDESOL	
		SARH	SARH	
		SEP		
		SRA	SRA	
		SECOFI	SECOFI	
		SS	SS	
		STyPS		
EZPL	18	DDF	DDF	14
		SEMARNAP	SEMARNAP	
		SEDESOL	SEDESOL	
		SAGAR	SAGAR	
		SEP		
		SRA	SRA	
		SECOFI	SECOFI	
		SS	SS	
		Gobierno del DF	Gobierno del DF	

*Elaboración propia con base en Informes de Gobierno, Programas Sectoriales, documentos de la Unidad de la Crónica Presidencial*

La aplicación eficaz y eficiente de los recursos disponibles, desde la perspectiva neoliberal, marcó a la política social como una no política en el sentido de la conceptualización clásica de la Ciencia y Sociología Políticas,



dejándola como una administración de acciones para determinados sectores sociales y con matiz no público. Además de la "pertinencia" y "oportunidad" de la focalización otro argumento central del discurso gubernamental fue el aumento del déficit público y su financiamiento con endeudamiento externo – con un uso electoral –.

La no publicidad en la política gubernamental puede ser explicada entre otros elementos por la debilidad estructural de la política social, que no se resuelve sólo con la creación de puntos de coordinación de alto nivel jerárquico como son los gabinetes y los diversos tipos de comisiones interinstitucionales; desde luego su existencia coadyuva pero es insuficiente pues la coordinación debe abarcar todas las etapas del proceso de formulación de la política gubernamental y tener un funcionamiento equilibrado entre las instituciones. Entre las acciones que pueden funcionar para la elevación del nivel de importancia de la política social eliminando los cortes sectoriales excesivos, tenemos:

- "interinstitucionalizar" las políticas gubernamentales en materia de desarrollo social y adecuar los criterios desde el diseño de la agenda
- establecer sistemas de monitoreo sobre el impacto real de la política económica con miras a la integración de las políticas social y económica
- el adecuado trabajo de campo y la optimización de recursos

Interinstitucionalizar no ha sido (ni será) tarea fácil debido a que se pone en juego la competencia por diversos intereses y disputas por espacios entre organizaciones gubernamentales en la concreción de sus aparatos burocráticos y a veces también entraba en juego el lugar, futuro y conexiones del político que dirigía la institución o en particular la policy. Es muy importante abatir el grado de incertidumbre que ha presentado la política social, por los marcos de subordinación que la condicionan, los diseños de policy con relativa facilidad pierden oportunidad para la solución que ofrecían.

En nuestro período se llevaron a cabo una diversidad de reformas para modificar y hacer más eficaz a la gestión: la restricción de la actividad estatal, saneamiento de las finanzas públicas, apertura económica, democratización política; el resultado ha sido el inicio de una nueva institucionalidad en el país, pues no se han modificado únicamente los sistemas operativos del gobierno sino las condiciones mismas para gobernar. Esa modificación de las condiciones ha permitido que en los últimos 10 años, progresivamente se han destacado como asunto de interés público los valores de la función pública.

Además la lógica expositiva de las políticas y de las policies difícilmente se prestaba para el seguimiento y la evaluación, esto de ninguna manera fue "casualidad" sino que fue parte de las reglas no escritas (fundamento básico de la no publicidad de nuestras políticas gubernamentales) del uso privado de los aparatos y recursos del gobierno. En todo caso se puede apreciar una diferencia en la "tecnificación" del lenguaje en los últimos años del período en estudio.

La financierización de las políticas sociales, es decir, la subordinación a los enfoques financieros - contables de rentabilidad y su correlato en los criterios gerenciales y de eficacia y eficiencia ha significado que la política social queda supeditada a los aspectos macroeconómicos. El reto y la propuesta desde nuestra perspectiva es compatibilizar la rentabilidad con la necesidad y responsabilidad de proveer servicios no necesariamente sólo concebido en términos de gratuidad. No se trata de eliminar por completo los criterios de costo - beneficio, la asignación de recursos debe ser eficiente, pero bajo la consideración de eficacia social (con pertinencia política). La privatización podría incluirse en la redistribución de funciones, esto nos lleva a la política económica.

De manera que es muy importante reflexionar sobre la privatización, evaluar sus contribuciones o limitaciones para el diseño y ejecución de la política social pública. Entendemos que la privatización implica fundamentalmente que los sectores no gubernamentales deben hacerse cargo de funciones que eran realizadas por el gobierno; la argumentación a favor más difundida es referida a la eficiencia y la eficacia. Con ello se ponen a discusión el pluralismo y la responsabilidad gubernamental y social.

Indiscutiblemente, tener una concepción sobre la privatización en política social conlleva a revalorar los significados que tradicionalmente se han otorgado a lo público, a lo privado, a lo contextual y a lo estructural; en el marco de las prioridades nacionales y regionales. Los bienes públicos (siempre confieren beneficios de consumo colectivo) acumulan las demandas de los consumidores, se supone que dicha demanda se satisface a partir de la provisión de servicios por cuenta del sistema impositivo. Esto es lo que transformaría la privatización. Las acciones o políticas tendrían financiamiento público con prestación privada; de hecho, en países como Estados Unidos e Inglaterra ya se han puesto en práctica. La argumentación económica favorable a la privatización es demostrar ahorros y eficiencia.

Privatizar es, en cierto sentido, ceder contratos aduciendo minimizar costos debido a que se impulsa la competencia entre empresas y se produce libertad administrativa. Pero se debe analizar cuidadosamente la naturaleza de los servicios ofrecidos, no es igual para todos; la experiencia demuestra que los servicios cedidos a particulares con resultados exitosos son funciones predominantemente directas (recoger basura, mantenimiento de alumbrado, procesamiento de datos).

**Nuestra opinión es que para determinar la pertinencia de la financiación pública y la prestación privada es indispensable examinar cada programa (o problema de agenda pública) considerando específicamente la factibilidad de todos los niveles de desempeño y las metas. En conclusión, refiriéndonos a la política social para la remoción de los núcleos duros de la pobreza (la extrema) no estamos de acuerdo con la privatización en la dotación de los servicios y oportunidades que esos grupos requieren porque ¿cómo la privatización podría inducir a la igualdad en el uso de los servicios?**

Adicionalmente hay que pensar en la descentralización de los servicios sociales como posible incremento de la eficiencia, siempre y cuando se acompañe de los mecanismos adecuados para que no falle el piso financiero, la principal ventaja es que estimula la articulación de los intereses de las poblaciones con los criterios de los operadores sociales.

Cuando proponemos la descentralización no se plantea superficialmente la eliminación de las "tareas" específicas para el gobierno federal; suscribimos la pertinencia de que una autoridad central, pero que también sea ejecutiva, evalúe los programas sociales, además coordine las acciones entre los sectores para asegurar la consistencia entre los programas y las políticas regionales y sectoriales y reserve para sí la ejecución de algunas políticas específicas.

Además en todo caso el funcionamiento de la política deberá ser convocante hacia los diversos actores sociales. La participación activa de las comunidades ha permitido (según resultados publicados por el Banco Mundial en 1996) establecer con precisión las necesidades, flujos de información, evaluación continua y limitación de la corrupción. Estos factores al mediano y largo plazo dotan a los programas de mayores posibilidades de autosustentación y publicidad.

No obstante, es de la mayor importancia reconocer que en ocasiones los criterios participativos que proponen discursivamente la intervención de los usuarios en "las políticas públicas", "las políticas gubernamentales" o en "la política social" como si estos tres términos fueran sinónimos sólo se imponen para las fases operativas. Esa situación, además de no ser ética, acarrea consecuencias negativas en el involucramiento de los beneficiarios. Pero explica la poca defensa que en ocasiones los mencionados beneficiarios dan por las acciones que ya tenían en su favor; lo cual es complejo de explicar y de modificar si lo unimos a la cultura cívica que caracteriza al país de no defensa de derechos ciudadanos en general, pero de asumir simultáneamente el menor compromiso posible.

Para toda la política social tenemos dos conclusiones indispensables de atraer: la eliminación de la duplicidad de objetivos; así como limitar la multiplicidad de instituciones. Pero atendiendo planteamientos que en el diseño tomen en cuenta todas las fases del sistema alimentario, no sólo hacer "recortes" con criterios superficiales de costo – beneficio. Dado que uno de los aspectos que nos parece de mayor gravedad de la política gubernamental fue la multiplicación verdaderamente ilimitada en la participación de determinadas instituciones para todo tipo de comisiones y grupos de trabajo interinstitucional. Además con el agravante de que la representación era "de alto nivel" y, por lo tanto, casi nunca resultaba operativa; además, esa repetición de instituciones posibilitaba la "suma" también ilimitada de los usuarios y de los resultados, con lo cual la rendición de informes a la ciudadanía casi siempre fue no comprobable y con matices de uso proselitista en lo político; como en todos los casos hubo algunas excepciones.

Dado que uno de los aspectos que nos parece de mayor gravedad de la política gubernamental fue la multiplicación verdaderamente ilimitada en la participación de determinadas instituciones para todo tipo de comisiones y grupos de trabajo interinstitucional. Esa repetición de instituciones posibilitaba la "suma" también ilimitada de los usuarios y de los resultados, con lo cual la rendición de informes a la ciudadanía casi siempre fue no comprobable y de uso proselitista en lo político.

Por otra parte, ¿son iguales marginalidad y pobreza?

- la comprensión de la marginalidad se logra a partir de la idea de "integración"
- los integrados son individuos que producen y tienen reconocimiento social
- los que se salen de esa regulación están fuera o marginados, sobreviven como pueden, básicamente de la mendicidad, sus relaciones sociales son atípicas en todos los órdenes.

Entonces la marginalidad es el efecto de procesos de exclusión y no conduce indefectiblemente a la pobreza; ejemplos históricos extremos: la lepra, la locura, el lesbianismo. Pero:

- los grupos sociales de bajos ingresos son "abono" para la marginalidad social
- la modernización de una sociedad conlleva la marginalización de ciertos grupos sociales

**Según nuestra opinión resulta indispensable insistir en diferencias que ayuden a estructurar políticas más efectivas.** Los *excluidos* son personas que no pueden acceder desde su nacimiento o en algún momento de su vida a situaciones o posesiones materiales o no materiales y que se manifiesta desde luego en diversos grados y formas. Cuando la no posesión (la exclusión) se profundiza en duración o efectos se presenta la *vulnerabilidad*, ésta ya se caracteriza porque el individuo vulnerable no podrá (generalmente) superarla por sí mismo; en este sentido la vulnerabilidad tampoco es sinónimo de pobreza. Aunque es complicado porque por regla los vulnerables en la mayoría de los casos son pobres, pero son sectores empobrecidos que buscan ser incluidos en aquello que carecen. Lógicamente, este grupo es el receptor natural de la política social; además, es relativamente más fácil que el gobierno los atienda y solucionarles con políticas que a los grupos de pobres extremos

En nuestro caso, la zona de vulnerabilidad nos interesa particularmente porque es una de las principales razones para que se propicie la inseguridad alimentaria, al menos en los niveles individual y familiar.

Durante nuestro período de estudio, el campo de la pobreza se ha complejizado, además de los "pobres históricos" están los "nuevos pobres" (los sectores medios empobrecidos) que tienen características sociodemográficas distintas, así como otras formas de relaciones sociales y modos de integración diferentes a los pobres históricos; también se ha ampliado la zona de vulnerabilidad. Política y filosóficamente es lamentable, pero muy fructífero para teorizar.

Hemos afirmado que la pobreza es una situación que se autorreproduce. Esto se debe a que las condiciones en las que se genera y prospera tienden a mantenerse y profundizarse atrapando a las personas en una espiral que no les permite por sí mismas desarrollar condiciones diferentes para modificar su estructura material y simbólica de vida. La condición de pobreza está dada por la ausencia de satisfactores para cubrir las necesidades básicas de alimentación, salud, vivienda, educación, vestido, transporte, información y recreación; a esto se asocian actitudes de desaliento, poca integración social y una escala específica de valores. A esta condición se llega por falta o insuficiencia de ingreso combinado con niveles bajos de habilidades y capacidades productivas. Hay una diferenciación adicional e importante entre la pobreza absoluta y la relativa y que sirve para saber, ¿qué tan pobres son los pobres? en esta separación se fundamentan las mediciones de Línea de Pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas<sup>222</sup>; por ejemplo la CEPAL asumió que con 2.5 LP las personas se ubicaban en el umbral del bienestar (sólo para una familia de dos miembros) En México, al igual que en América Latina, los pobres gastaban alrededor del 50% de su ingreso en alimentación, llegando hasta el 60% en algunas zonas rurales.

Por otra parte, se asocia la pobreza casi siempre con comportamientos destructivos de la naturaleza, una buena explicación es que los medios de los que disponen los pobres no alcanzan para satisfacer necesidades actuales y, además, inviertan en conservación y/o mejoramiento de los recursos para la satisfacción de necesidades futuras; pero también degradan el medio ambiente los otros estratos sociales. A esas características de la vida de las personas pobres se ha conjuntado el tipo de políticas y de políticas que han llevado a cabo las instituciones gubernamentales responsables de estos asuntos. Importa también incluir el aspecto de la presión demográfica pero creemos que esto último no puede ser la explicación final o más importante.

**Desde nuestra perspectiva las políticas deben de ser estructuradas apreciando además de las diferencias entre excluidos, vulnerables y pobres las distintas necesidades entre los pobres: los nuevos sectores empobrecidos, los pobres moderados y los pobres extremos; también la feminización y la regionalización.** Pues la pobreza moderada requiere, básicamente, incrementar el ingreso; mejoras en los sistemas educativos, de salud, de transporte, en la vivienda, en seguridad social y de manera relativamente fácil y rápida podrían desarrollar capacidades. Esta situación no es igual para los núcleos duros de pobreza (la extrema) y ambos casos ameritan tratamientos diferentes por regiones o grupos de población (por género o edad).

En ese sentido reconocemos la importancia de los sistemas de información para documentar adecuadamente los momentos de riesgo para que grupos de la población caigan en pobreza, sobre los lugares en que se concentraría ese riesgo. De manera que se hace imprescindible pensar en sistemas funcionales

---

<sup>222</sup> Las instituciones y organizaciones nacionales e internacionales han aceptado como principio clasificatorio que una *persona pobre vive con un dólar al día*, ya hemos indicado que esto se denominó línea de pobreza (LP)

de alerta social para el diseño de la agenda gubernamental. **La información segmentada no facilita la elaboración de políticas generales**<sup>223</sup>

**Estamos llamando la atención hacia la cuantificación de los problemas en la agenda de gobierno, que es la relación entre necesidades y posibilidades**, incluyendo la separación del corto y mediano plazo concretizados en los contextos familiares y regionales. De hecho existen varias propuestas, pero desde nuestra perspectiva el perfil sociodemográfico de los pobres<sup>224</sup> es de suma utilidad para definir en específico la naturaleza de los programas y su orientación. Es decir cuantos son, donde viven, de qué carecen, características de los hogares y regiones. Para saber cómo es la distribución del ingreso en los hogares pobres, si es primaria o secundaria (que implica transferencia monetaria o remesas en especie por redes de parentesco, amistad o subsidios gubernamentales o privados).

Entonces la agenda gubernamental para política social, entendemos, debe integrarse a partir del conocimiento de las actividades de los pobres, desagregando los tipos: a) pobreza por desempleo, b) pobreza por bajos ingresos, c) pobreza por posición en el empleo. Hay familias que están por debajo de la línea de pobreza pero cuentan con un ingreso seguro y permanente y son vulnerables y también encontramos familias con ingreso corriente de más de 1 LP (logran esa cantidad porque conjuntan incluso el trabajo de niños) que viven con alta precariedad (son marginados). Consideramos que deben tomarse en cuenta las anteriores diferencias para mover realmente la calidad y el tipo de vida, no son sólo apreciaciones teóricas las características entre vulnerabilidad, marginación y pobreza.

El estilo hegemónico de política social en el neoliberalismo se ha concentrado en la pobreza, ignorando otras formas de vulnerabilidad y desigualdad en el ingreso como la falta de equidad y la generación de empleo productivo (Bustelo 1998). Por eso desde MMH<sup>225</sup>:

- se ha otorgado prioridad gubernamental a la pobreza extrema en el medio rural, en detrimento de la pobreza extrema urbana y la pobreza moderada en todo el país
- no se ha enfrentado la pobreza como política de recuperación de salarios reales.

Finalmente, según hemos entendido **las políticas antipobreza deberán estructurarse en la agenda gubernamental para incrementar la cantidad y calidad de los activos que los pobres posean; para que obtengan precios justos por sus servicios o los activos que venden; para que tengan acceso a posibilidades de desarrollo humano.**

---

<sup>223</sup> Por ejemplo, Julio Boltvinik ha señalado que no se podía conocer a partir de la ENIGH 1984 cuantos hogares eran pobres comparando su gasto por persona contra el costo por persona de la canasta alimentaria

<sup>224</sup> Boltvinik I.a Jornada 22 Septiembre 2000

<sup>225</sup> Recordemos que desde 1991 el BM sostuvo que la pobreza era un fenómeno esencialmente rural. Para México se planteaba (alrededor de 1984) "sólo" afectaba al 20% de la población



Queremos explicar que la inclusión de la atención a la salud como representativa de la política social se decidió porque en términos generales durante el período analizado dichas políticas integraron componentes que fueron representativos de políticas de política alimentaria. Se hizo énfasis en la salud comunitaria y para ella los elementos complementarios a los que se han avocado diversos programas son abasto de agua y drenaje; conocimientos sobre higiene y sanidad. La normatividad general la ha emitido siempre la Secretaría de Salud. Por ello, a continuación abordamos la similitud entre los programas sectoriales de nuestro período de estudio

JLP - Programa Quinquenal "La política sanitaria asistencial pretende que a finales de este siglo el sistema integrado de salud y seguridad social deberá proporcionar a toda la población la atención necesaria para elevar su nivel de vida, preservando su integridad biosicosocial, su capacidad de trabajo y la posibilidad de generar ingresos; así como la satisfacción de sus necesidades, de manera que se alcancen mínimos de bienestar, a través del sector salud y seguridad social" (*19 millones de mexicanos no contaban con atención médica permanente, el 70% de ellos estaba en zonas rurales*).

Tuvo un primer nivel de concreción en el Programa de acción sectorial 1980 - 1982, con objetivos a mediano plazo y sectoriales y en ninguno de los dos se especificó el aspecto alimentario y nutricional; sin embargo en las acciones se incluyó la alimentación complementaria. Los programas desde 1980 utilizaron el Modelo de Atención Primaria (APS) y el Modelo de Atención a la Salud a Población Abierta (MASPA) que incluían la promoción de una nutrición adecuada

MMH - Programa Nacional de Salud (1984 - 1988). Su objetivo básico "Proporcionar atención médica a toda la población". Los programas específicos incluidos en este sectorial fueron 13, uno de los cuales fue **Nutrición**. *La población abierta era el 28.7% que habitaba en 13,000 poblaciones con un rango de 500 a 2,500 habitantes*

En el Programa de Acción Sectorial 1983 - 1985 en los objetivos no quedó explícito el aspecto nutricional, pero dentro de las metas una se refirió a "**disminuir los daños por desnutrición y fiebre reumática**", habiéndose destacado: abatir la morbimortalidad de aquellos daños que directa o indirectamente produce la desnutrición, a través de proporcionar alimentación complementaria al grupo de menores de cuatro años, embarazadas y madres en período de lactancia.

CSG - Programa Nacional de Promoción y Cuidado de la Salud (1989) Su objetivo: Tomar la iniciativa para promover, cuidar y proteger la salud en los hogares, las escuelas, las fábricas, las oficinas y el campo en lugar de esperar a la defensiva que las personas, derrotadas por la enfermedad lleguen a los hospitales. Entre sus acciones se especifica "orientación nutricional.

*En 1988 14 millones de habitantes no tenían acceso a servicios de salud, entre Solidaridad y el Programa del sector se atendió al 75% de esa población. Se*

planteó el mejoramiento del MASP con el Programa de Apoyo a los Servicios de Salud a Población Abierta (PASSPA/Solidaridad - SS)

Programa Nacional de Salud (1990 - 1994) Su objetivo fue: mejorar la calidad del servicio, atenuar las desigualdades sociales, modernizar el sistema de salud, descentralizar y consolidar la coordinación de los servicios de salud. En cuanto a sus acciones, los esfuerzos de salud y asistencia a los grupos más *desprotegidos se vincularían con las acciones integrales en materia de alimentación*, vivienda, disponibilidad de agua potable, educación y saneamiento ambiental.

No hubo mención explícita para la política nutricional en el diseño de la política y sin embargo continuaron las políticas específicas en materia nutricional en el sector salud, en PRONAL, PRONASOL e inclusive en algunas de SARH.

La SS continuó siendo "el ejemplo" de policy para la dotación de ayuda alimentaria. Los criterios que esta secretaría impuso se pueden revisar con el Programa Nacional de Salud Materno Infantil.

EZPL - Programa de Reforma del Sector Salud 1995 - 2000. Su objetivo "...es el instrumento mediante el cual, el Gobierno de la República se propone alcanzar los principales objetivos que en materia de salud, se definieron en el PND 1995 - 2000 que son ampliar la cobertura de la seguridad social, para evitar la duplicación en la operación de los servicios e introducir incentivos a la calidad de la atención; incrementar la eficiencia de la atención a la población abierta a través de la descentralización de los servicios que prestan las instituciones que atienden a esta población y otorgar los servicios esenciales de salud a la población actualmente no cubierta" (SS.1995: i) Desde luego se desarrolló mediante programas específicos, que fueron 34.

Para el ámbito que nos interesa el Programa señaló: **La nutrición adecuada en cantidad y calidad es un elemento fundamental en la preservación de la salud.** Aunque su importancia se manifiesta a lo largo de toda la vida, la población en edades infantil y escolar constituye un grupo particularmente vulnerable dado el impacto de los desequilibrios nutricionales sobre su desarrollo físico y mental. De ahí la importancia de reforzar las acciones de coordinación entre diversas instituciones tanto del sector, particularmente el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), como extrasectoriales, la SEP principalmente.

En las políticas Programa de Promoción y Fomento a la Salud hubo un **componente de nutrición y salud.** En todo caso el paquete básico de servicios de salud consideró la vigilancia de la nutrición y crecimiento infantil, que incluyó ministraciones de micronutrientes.

Los programas de salud hablaban de reorientar los apoyos alimentarios y subsidios para alcanzar a la población menor de cinco años y hemos constatado que en realidad si se atendía a ese grupo etéreo desde JLP. Otra contundente prueba de la no publicidad del aparato gubernamental y la fuerza de las decisiones de los políticos decisores fue la importancia que se le otorgó

al DIF para el manejo de los componentes de la política nutricional del principio de esta administración. Dentro del sector salud había otras instituciones no ligadas a la asistencia social, aunque ciertamente el DIF modificó su ejercicio y normatividad, nunca se explicó el porqué de esa institución para las policías zedillistas.

Esta administración eliminó el Programa Nutrición y Salud en 1996, no se hizo pública la argumentación para dicha eliminación; que como señalamos en el capítulo de Política Alimentaria fue muy importante por los criterios que estableció.

Notamos que el discurso gubernamental si bien conservó una cierta continuidad en la argumentación de los objetivos, la tendencia fue la de limitar cada vez más a los posibles usuarios desde la "universalidad" de atención con JLP hasta la especificidad de EZPL. En particular la coincidencia entre el objetivo del programa de MMH y el CSG es muy significativo para ubicar cierta ligereza en el diseño de la agenda gubernamental pues los contextos económicos y políticos fueron muy distintos.

## La política alimentaria

### José López Portillo

Alianza para la producción Esta política fue el marco para las políticas de fomento a la producción agrícola y precios accesibles. Impuso para el sector agropecuario el objetivo de alcanzar la autosuficiencia alimentaria, mediante la elaboración y ejecución de programas estatales. Tuvo la contradicción de no señalar nada específico para lograr los objetivos alimentarios en sus acciones de bienestar social.

Programa Nacional Agropecuario y Forestal (1982) fue emitido cuando la administración estaba por concluir, en continuidad con el criterio de *consolidar el proceso de autosuficiencia alimentaria*. La SARH y SPP como responsables señalaron su funcionamiento para 368 municipios con 28 programas regionales, que surgían de la articulación de tres subprogramas.

Plan del Sector Comercio en este sector también se ubicó la promoción de la autosuficiencia alimentaria, en el *marco general de la protección a la economía popular dándole énfasis al abasto popular*

### COPLAMAR

Utilizó los siguientes indicadores alimentarios:

% de población que consume leche dos o menos días a la semana

% de población que consume carne dos o menos días a la semana

% de población que consume huevos dos o menos días a la semana

A partir de ellos se definieron las estrategias 1) influir sobre las causas generadoras de la depresión económica y la marginación 2) actuar sobre los

efectos más graves que han dejado déficit en alimentación, salud, educación, equipamiento comunitario, infraestructura de apoyo a la producción.

Sus políticas fundamentadas en la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) y la Canasta Normativa de Alimentos (CNA) podrían ser recuperadas parcialmente, actualizarse y en definitiva utilizarse a partir de diagnósticos realizados muy seriamente y confiriendo objetivos diseñados con criterios de prioridad a la agenda gubernamental.

Desarrolló programas sectoriales y regionales con: IMSS, CONASUPO, STPS, SAHOP, SEP y FONAPAS mediante convenios generales de colaboración programática y programas integrados o interinstitucionales.

### SAM

Propuesto por el Ejecutivo Federal en consonancia con el Plan Global de Desarrollo. "...en su primera versión, conocida como SAM I, hace una fuerte denuncia abierta a la explotación de que ha sido objeto el campesino mexicano, tanto por parte del capitalismo nacional como de las empresas transnacionales. En su discurso deja entrever la cada vez más alarmante dependencia alimentaria, planteando como premisa para el desarrollo mexicano el rompimiento de esta dependencia, posible gracias a los recursos petroleros. La otra versión, el SAM II, producida a escasos meses de la primera, representa básicamente un giro nominal de 180°, al buscar la reconciliación discursiva con la inversión extranjera en el campo y la industria agroalimentaria, y al apoyar abiertamente la vía empresarial agropecuaria por medio de la Ley de Fomento Agropecuario, que flexibilizaba las limitaciones del artículo 27 constitucional al permitir el uso agrícola de tierras ganaderas, así como la asociación de capitalistas privados en el sector social en aventuras productivas" (Diego 1997:32).

La Coordinación General del SAM afirmó que la acción más concreta para la autosuficiencia alimentaria era privilegiar las zonas de temporal para la producción de productos básicos. Partió de un diagnóstico dramático: 90% de las zonas rurales con subconsumo calórico y proteico; 9.5 millones de personas con déficit calórico grave (de ellos tres millones eran indígenas).

"El SAM sí tuvo una respuesta productiva. De 1980 a 1982, la tasa anual de crecimiento de la producción agrícola fue de 5.2%. Este crecimiento se debió al aumento de la superficie cosechada, que fue de 4.9% y llegó a 16.2 millones de has y a incrementos en los rendimientos. Los cultivos básicos, maíz, frijol, trigo y arroz ocuparon una mayor superficie cosechada, sobre todo el maíz, que llegó a 7.4 millones de has" (Appendini 1992: 75).

Una crítica fue que esas zonas eran de buen temporal, de manera que no servirían los resultados para equipararse a zonas menos afortunadas. En general, para los campesinos minifundistas se propuso llevar programas de asistencia social en vez de promover productivamente la agricultura<sup>226</sup>.

<sup>226</sup> El Plan de Zonas Críticas SAM-COPLAMAR contemplaba entre 800 y 600 municipios como zonas marginadas para atención de asistencia social. Al parecer, no había criterios muy definidos para la variación de 200 municipios.

Consideramos que también es importante recordar que se mantuvo la política de elevación de los precios de garantía, sobre todo, en los cultivos básicos, y que la política crediticia y de salarios rurales también buscaron fortalecer la producción y el mercado interno.

Uno de los principales problemas para la efectividad del SAM quizá fue la importancia de los subsidios para lograr los principales objetivos; además las inversiones en áreas temporales en caso de lograrse darían frutos a largo plazo, no se afectó el modelo agroalimentario que dominaba. Por ejemplo, en 1979, se subsidiaron con \$36 mil millones de pesos la producción y \$15 mil al consumo (mediante sistema CONASUPO); en 1980, el subsidio total al SAM fue de \$50 mil millones de pesos

En cuanto a la producción ganadera se criticó que las propuestas de producción y comercialización no fueron suficientes para eliminar problemática del crédito de enganche.

La siguiente tabla nos muestra como quedó el saldo de la balanza comercial agropecuaria, para revisar rápidamente la concreción de la crítica situación que tendría que enfrentar el SAM:

Cuadro No. 46

**Balanza agropecuaria**

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1976	1,175	382	793
1977	1,313	634	679
1978	1,502	755	747
1979	1,779	972	807
1980	1,528	2,025	-497
1981	1,482	2,422	-940
1982	1,233	2,099	-866

*Fuente: Presidencia de la República. CSG Quinto Informe de Gobierno*

La política nutricional tuvo un importante aporte con la normatividad contenida en las:

1. Canasta de consumo actual (CCA) - compuesta por 38 productos
2. Canasta básica recomendable (CBR) - hubo tres diseños regionales: zona norte con énfasis en el trigo; el golfo con más arroz y el sureste con prioridad para el maíz.
3. Canasta básica de alimentos (CBA) era más económica y ésta fue la que se incorporó al sistema DICONSA..

No obstante lo completo del criterio descrito para la elaboración de la normatividad en las canastas, la propuesta proteico - calórica del Sistema Alimentario Mexicano que fue diseñada por el Instituto Nacional de la Nutrición y que incluía maíz, frijol, trigo, arroz, huevo, papas, algunas carnes, sardinas y azúcar fue criticada por desbalanceada en cuanto a fruta y leche dado que ello repercutía en falta de equilibrio nutritivo entre proteínas y vitaminas (por ejemplo: las frutas en la canasta específica se presentaron para un consumo de 70 gr/día y en la canasta nacional 250 gr/día), quizá aquí el criterio que



*imperó fue el de los costos y las dificultades en la transportación de los alimentos.*

En general, los analistas coinciden en expresar que el SAM fue un producto contradictorio, de una porción "lúcida" de la burocracia oficial que tuvo que enfrentarse con otras fracciones de "políticos - políticos" y de ahí la explicación de ciertas contradicciones discursivas y operativas de esta política gubernamental y en sus políticas; por ejemplo, los extremos entre las políticas de modernización productiva y las de absorción del subempleo rural, ambas necesarias y presentes en el proyecto. Conviene recordar que en 1999 CEPAL desarrolló un proyecto de investigación llamado Sistema Alimentario Mexicano, del cual "el nuestro" tomó muchos aportes.

Las metas de autosuficiencia se alcanzaron parcialmente y no se dejó de importar cultivos básicos.

#### Programas CONASUPO

En este sexenio la Compañía todavía vivió incrementos de sus funciones y estructura, para trabajar con COPLAMAR amplió su capacidad instalada en industrialización y abastecimiento. Ambas instituciones actuaron conjuntamente en producción, distribución, comercialización y consumo. Entre 1977 y 1981 la Compañía manejó más de la mitad de los granos consumidos en el país; además, con el SAM, quedaron para CONASUPO las funciones básicas de racionalizar importaciones, determinar la reserva estratégica y distribuir productos básicos **estas tres funciones en nuestra opinión marcan una caracterización y funcionamiento estatal que fueron transformadas desde MMH y profundizadas cada vez más con CSG y EZPL.**

Con el Plan del Sector Comercio, la Compañía organizó sus distribuidoras (Bodegas Rurales, ANDSA e IMPECSA) en una integración de cuatro niveles:

- 1 UDI - unidades de desarrollo integral
- 2 SIACOP 1 - sistemas integrados de actividades comerciales y productivas
- 3 SIACOP - sistemas integrados de actividades comerciales y productivas para poblaciones de 50,000 a 200,000 habitantes
- 4 SIAC - sistema integrado de actividades comerciales.

En la década de los 80, abarcando los sexenios de JLP y de MMH, LICONSA atendía todas las ramas del abasto de leche; el Programa más conocido fue (y es hasta la fecha) Abasto Social de Leche; desde entonces su objetivo no ha variado: asegurar la posibilidad de consumo de la población de escasos recursos, en especial de los niños menores de 12 años. Los productos que vendían bajo la marca *Alianza* generaban ganancias que se aplicaban a otros programas

CONASUPO (DICONSA) hizo funcionar en 1981 más de 10,000 tiendas. Desde los 70, el objetivo de la Distribuidora fue contribuir al desarrollo económico y social del país en el campo de la regulación de las subsistencias populares mediante la distribución y venta de las mismas en cantidad, calidad y precios adecuados para los sectores de escasos recursos DICONSA jugó un

importante papel en la distribución de granos básicos y se adecuó a las directrices del SAM.

“En un año normal del populismo se gastaron de dos a tres mil millones de dólares por año, mientras que cuando fue implementado el SAM, durante el mandato de José López Portillo, el gasto en esos programas (incluyendo subsidios especiales a la agricultura) fue de casi el triple. Esta cifra, añaden Adolfo Chávez y Miriam Muñoz (investigadores del INN), bajó en los últimos 18 años, pero con muchas oscilaciones y ha sido cercana a los mil millones de dólares” (El Universal 6 noviembre 2000).

#### Programas DIF

Desde que inició sus funciones el Sistema tuvo políticas para nutrición si bien con perspectiva asistencialista. En el final de la administración de JLP se definió el *mínimo nutricional*: cada habitante del país deberá tener asegurada una alimentación que le permita ingerir diariamente 2750 kcal, 52 gr de proteínas vegetales y 28 gr de origen animal, por lo menos. Las políticas fueron fabricación de alimentos nutritivos, venta de ellos a bajo costo, dotación de raciones alimenticias, impulso a la producción de alimentos para el autoconsumo, preparación de comida y su venta subsidiada

De acuerdo con la Encuesta de Ingreso - Gasto de las Familias (Comisión Nacional de Salarios Mínimos 1982) se pudo concluir que:

- de 1975 a 1982 la mayoría de las familias mexicanas mejoraron su dieta pero que la población de bajos recursos no satisfizo sus requerimientos mínimos de calorías y proteínas, mientras que la de altos recursos acentuó su derroche nutricional y alimentario
- con su definición de mínimo nutricional normativo<sup>227</sup> el 68.2 % de la población registró déficit proteínico
- los consumos de frutas, verduras, legumbres, carnes y pescados se registraron con mayor intensidad en los estratos de mayores ingresos
- la desnutrición fue vinculada a la inequitativa distribución del ingreso y los hábitos alimentarios, por ello se consideró previsible y solucionable
- de conservarse este modelo alimentario nacional se calculó que para el año 2000 habría 68.3 millones de personas con problemas alimentarios y nutricionales

#### Miguel de la Madrid Hurtado

##### CONAL

Por primera vez en el país hubo una institución dedicada, específicamente, a la política alimentaria:

- proteger y elevar los niveles de alimentación de su población objetivo (40% de la población nacional), dar prioridad de calidad y cobertura a los más desprotegidos
- vinculada con programas de política social

<sup>227</sup> Retomaron los planteamientos de COPLAMAR

- por la integración interna del sector alimentario como eje de la reactivación económica y la defensa de la soberanía nacional
- asumiendo el enfoque integral de cadena alimentaria

La CONAL, creada por decisión presidencial, dependió directamente del Ejecutivo Federal, con la coordinación de la SPP y la participación de SHyCP, SECOFI, SARH, SS, CONASUPO, INN. Su primer coordinador general fue Jorge de la Vega Domínguez, político - político, tradicionalmente priísta.

Las políticas de la Comisión siguieron la convencional pauta de proponer desarrollos similares de políticas para todas las entidades de la República; concretamente el diseño y ejecución de programas estatales de alimentación, hechos a partir de los lineamientos del PND y del PRONAL en el seno de los CUC y los COPLADE, hasta donde pudimos investigar simplemente no se hicieron dichos programas en todos los estados a pesar de que esta política estaba "lista" desde 1984.

Sin mecanismos "coercitivos" en el buen y literal sentido del término CONAL difundió las tareas ejecutadas por las instituciones que se vieron obligadas a participar en la Comisión. Esto nos parece profundamente problemático: el obligar a las instituciones a participar en varios organismos interinstitucionales propició y permitió que la suma o repetición de lugares, usuarios, objetivos, metas, efectos esperados y no esperados nunca fueran realmente de utilidad para la información a la ciudadanía (así fueran nuestros *súbditos - ciudadanos*) o para mejorar el diseño de la agenda gubernamental; redundando por añadidura en la continuidad al desequilibrio de poderes entre los propios políticos decisores, por los volúmenes de recursos financieros, políticas y usuarios del quehacer gubernamental.

No obstante la existencia de la CONAL, el mayor peso discursivo y de financiamiento de políticas fue para la política rural integral, en ella se incluyó la política alimentaria; en este sentido, por ejemplo fue de más impacto el PRONADRI que el PRONAL. Además, en la documentación oficial de entre todos los componentes del sistema alimentario se le otorgó más peso a las fases de producción y de abasto. Los informes sobre avances en producción y productividad agropecuaria se planteaban en el rubro "política sectorial" de desarrollo rural integral.

### PRONAL

El Programa Nacional de Alimentación se diseñó con perfecta continuidad discursiva con el Sistema Nacional de Planeación Democrática y con el PND. Funcionaron como sinónimos soberanía alimentaria y seguridad alimentaria. Retomó del SAM, parcialmente, la idea de la autosuficiencia alimentaria como la defensa de los adecuados niveles nutricionales para toda la población.

*Es importante destacar que hubo un fuerte cambio entre su objetivo fundamental y el del SAM: se transformó la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria por la soberanía alimentaria. Aunque ambos compartieron el criterio de cadena alimentaria y en consecuencia se diseñaron políticas para cada*



eslabón; de hecho consideramos que en los dos los objetivos particulares son bastante completos discursivamente.

Además de la menor adjudicación presupuestal para el PRONAL, con respecto al SAM, recordemos que el Programa no ejerció directamente políticas, solamente sumó lo que las instituciones que lo conformaban ya llevaban a cabo. No tuvo atribuciones (normatividad) para imponer sus políticas, todo lo que realizó fue por la vía de la concertación. Desde nuestro punto de vista, esta situación emanó directamente del decreto presidencial que le dio origen a él y a la CONAL, representando la poca importancia real concedida a la cuestión alimentaria.

En cuanto a políticas específicas, según nosotros una que notoriamente establece diferencias entre PRONAL y SAM y que nos conduce directamente a la concepción de los políticos sobre las tareas gubernamentales y cómo desarrollarlas, estuvo el tema de la financiación a la producción agropecuaria muy particularmente en el caso de las pérdidas y los siniestros. En la retirada gubernamental que se realizó con MMH estuvieron evidentemente presentes criterios enarbolados por los organismos financiadores internacionales.

En el Programa se estimó la cantidad de cada uno de los alimentos prioritarios que era necesario hacerle llegar a la población objetivo la idea evitar la reducción de la ingesta por la caída en el poder adquisitivo; esta acción se denominó "requerimientos adicionales", eran cantidades mínimas necesarias para contrarrestar los consumos deficitarios.

No obstante, el Presidente De la Madrid señaló en su sexto Informe de Gobierno: " El Programa Nacional de Alimentación contribuyó a la evolución de la producción agrícola lográndose en el sexenio la autosuficiencia en trigo, arroz y azúcar; también se obtuvo en huevo y carne de ave; la captura de especies marinas de consumo popular registró un importante incremento. Lo anterior se reflejó en la reducción de 73% en las importaciones de alimentos realizada por CONASUPO de 1983 - 1988"

Se le juzgó como un programa con carácter más político que económico, con pretensiones de limitar el reparto agrario. Fue un contrasentido que ejecutando el PRONAL que abarcaba todo el sistema alimentario se diseñó y llevó a la práctica un complejo de política, con sus respectivas políticas para particularizar en el abasto (Sistema Nacional de Abasto, heredado de JLP). Nuestra explicación es que la planeación de la agenda gubernamental no se trabajó como un todo, en el que las políticas se complementan, tampoco hubo el necesario compromiso de los políticos decisores, pero, sobre todo, es otra vez la prueba del imperio de criterios no públicos en el conjunto del desempeño gubernamental.

### PRONADRI

Se le conceptualizó como "integral" porque aglutinó actividades referidas a política agraria, producción agrícola, bienestar social y, definitivamente, retomó aspectos ya ubicados en el SAM, por ejemplo, el mejoramiento de los niveles de vida de la población rural, de los niveles nutricionales de toda la población,

incremento de la producción agrícola, reparto agrario y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. En contradicción con otras políticas importantes de esta administración, en este Programa sí se planteó asegurar la **autosuficiencia en granos básicos**.

El propósito del desarrollo rural se concibió como mejorar las condiciones de vida de los habitantes del campo, **como continuidad de las políticas de los gobiernos revolucionarios** y en ese sentido se vinculó con la reforma agraria (tema todavía aceptado en ese momento por los organismos internacionales). Se destacó la importancia de la seguridad alimentaria, definida como la libertad del país para decidir la política agropecuaria que más le conviniera, (lo que) implicaba un sólido fundamento en producción de granos básicos y precisaba del desarrollo de una tecnología propia.

En los objetivos se privilegió el criterio de bienestar social, expresado, específicamente, en los niveles de alimentación, salud, educación y vivienda. Sumamente iguales a los del PRONAL en nuestra opinión si fue el caso de una repetición de objetivos y de población beneficiaria. Fueron 17 objetivos, en cuanto a lo alimentario retoman todas las fases de la cadena, el ámbito con el cual no hubo "compromiso" a diferencia del PRONAL y del SAM fue el de los ingresos o fuentes de trabajo esto se substituyó (limitadamente) con los precios de garantía, los créditos, el aseguramiento y los subsidios. Las políticas específicas se repetían de otras del sector, como ejemplo podemos citar el Programa Agrícola de la SARH.

Sus planteamientos se fundamentaron en "productivismo económico". Además, compartió el rasgo de sobrerrepresentación institucional de alto nivel; desde luego, estuvo a cargo de la SARH con la participación de la SRA y SECOFI más la coordinación del Gabinete Agropecuario, la CONAL y el Comité Técnico de Instrumentación del Plan - Desarrollo Integral (COTEIP). Al igual que la CONAL y su PRONAL, este programa tuvo que ser desarrollado en las entidades con programas estatales diseñados y ejecutados de acuerdo con los CUC y los COPLADE.

SAM, PRONAL y PRONADRI, en cuanto a la política agraria, no plantearon en realidad, medidas estratégicas que aminoraran los efectos de los monopolios y las empresas transnacionales, así como del caciquismo. Se privilegió el cambio tecnológico.

#### Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar (1984 - 1988)

Contuvo las políticas y las políticas para el sector *como programa de mediano plazo*. Sus objetivos fueron diseñados en consonancia con el PRONAL y el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que los podemos resumir en generar empleos, captar divisas y promover el desarrollo regional. En ese sentido no cambiaron realmente con lo que se había propuesto sectorialmente la administración del JLP; asimismo tuvo políticas para las distintas fases de la cadena y sector "estrenó" secretaría de estado.

### Sistema Nacional de Abasto

Igual que todos los sectoriales fue diseñado con mucha congruencia discursiva con el PND y el PRONAL. Su objetivo, a pesar de la existencia del PRONAL, fue dotar de centros de acopio a las principales zonas agropecuarias y pesqueras para facilitar el incremento del valor agregado de los productos, en el contexto de alcanzar la soberanía alimentaria. El objetivo sigue vigente a la fecha.

Tuvo propuestas específicas para acondicionamiento, clasificación y normalización, información de mercados, comercialización, almacenamiento especializado, organización, capacitación y financiamiento. Repitiendo temáticas abordadas por las políticas de PRONAL y del sistema CONASUPO. En el caso de este programa sectorial denominado "sistema nacional" se llegó verdaderamente a la irracionalidad en la amplitud de objetivos podemos documentar 26, no sólo es la cantidad sino la amplitud de la temática, quizá por ello la política gubernamental "ha fallado" en cuanto a la eficacia y la eficiencia. Por ejemplo, aquí se abarcaron varias fases de la cadena alimentaria, a pesar de que originalmente versaría sobre abasto, el problema fue la concreción de las problemática diferencial de cada eslabón, en la realidad específica de cada región o estado, más la particularidad de las instituciones.

Estuvo a cargo de SECOFI participación federal de SG, SPP, SCGF, SARH, SEDUE, SEP, SS, STyPS, SRA, SP(Pesca), DDF en el contexto del funcionamiento de los CUD y los COPLADE. También se crearían Comités Estatales y Municipales de Abasto en los cuales intervenirían los sectores social y privado y se elaborarían programas estatales.

### Programas CONASUPO

CONASUPO comenzó desde 1983 a funcionar bajo una tendencia selectiva, por su reordenación y con ello progresivamente se fueron liquidando algunas de sus empresas y las que sobrevivieron se refuncionalizaron. Entre 1983 y 1986 los subsidios o apoyos fiscales para consumo alimentario se redujeron de 107 mil millones de pesos a 62 mil millones. La Compañía se enmarcó en el Programa Sectorial de Modernización Comercial y Abasto Popular, PRONAL y el Programa Nacional de Abasto

DICONSA, en 1986, fue desagregada en seis empresas regionales y 18 estatales; hubo una marcada separación en el tipo de infraestructura para la atención de la distribución urbana y la rural. A pesar de las restricciones en el ámbito financiero nacional, se continuó con la política de apertura de puntos de venta. Esto se debió -en una medida importante- a la posibilidad de utilizar proselitistamente los efectos de estas políticas

La programación de subsidios al consumo tuvo como políticas específicas los programas de tortilla y de leche; ambos funcionaron por distribución de cupones; aquí todavía tuvieron participación importantísima los sindicatos oficiales y organizaciones con las cuales se podía desarrollar el proselitismo político para el régimen. También en ambos casos comenzó una tendencia (que ya no se detuvo) a depurar los padrones de beneficiarios.

En el caso particular de la tortilla, el discurso gubernamental desde la administración de MMH justificó el *subsidio dirigido* (focalización) para eliminar las deficiencias en la distribución; no obstante, sólo se benefició al 10% de las familias urbanas *marginadas* y el 64% de los *Tortibonos* se quedaron en el DF. Hasta 1991 el kilo subsidiado se vendía a \$750.00 (el costo sin subsidio era de \$1,000.00)

En el caso de la leche, hubo trabajo intersecretarial, por ejemplo el Programa Producción, abasto y control de leche de vaca con la intervención de SPP, SHyCP y SARH. Cifras oficiales señalaban que el 40% de la población no consumía leche regularmente, pero el 25% del consumo nacional de leche se dedicó en esta administración a los programas de apoyo social.

### Programas SS

Programa Nutrición y Salud impuso los criterios que se siguieron durante todo el período en política nutricional. Incorporó directamente las recomendaciones de UNICEF y FAO. Sus ideas básicas fueron 1) suministro de raciones alimentarias y 2) la orientación para la salud y nutricional, ambas en el contexto de revalorar la importancia de la atención al grupo materno - infantil.

La SS particularizó la importancia del objetivo de ayuda alimentaria mejorando la salud, este enfoque se mantuvo, como ya mencionamos, incluso con la creación de SEDESOL. Participaron el INN, IMSS - COPLAMAR, CONASUPO, SARH, SRA, LICONSA INI y el DIF. Cabe destacar que la ayuda alimentaria fue siempre una donación de la Corporación Americana de Remesas (CARE).

Funcionó, además, el Programa de alimentación y salud en el medio rural; al analizarlo y confrontarlo con el de Nutrición y Salud se puede concluir que no hubo unificación suficiente de los criterios integrales de política nutricional. Las instituciones del sector salud, en realidad no se organizaron en profundidad con el sector agropecuario y mucho menos con el pesquero a pesar de que todas las instituciones se manifestaron con el enfoque de sistema alimentario (SECOFI, CONASUPO, DICONSA y la CNC)

Al parecer, tampoco hubo *coordinación interinstitucional* entre los gabinetes (agropecuario y salud). El problema es que no hay información suficiente disponible para el público ciudadano y los hechos demostrarían que cada grupo de políticos privilegió su enfoque y sus políticas, además, según documentamos los recursos financieros (al menos lo presupuestado) fueron muy dispares entre esos dos sectores y el tipo de político o funcionario al cargo tampoco fue homogéneo. Como resultado podemos recordar que las políticas de producción incorporaron objetivos nutricionales y las políticas nutricionales hicieron lo propio con objetivos de producción de alimentos

Con MMH el DIF ratificó sus acciones en materia de política alimentaria, continuaron las políticas en todas las fases de la cadena alimentaria; particularmente en el ámbito nutricional las raciones alimenticias proporcionaban el 30% de los requerimientos de energía y proteína. En 1984 se descentralizó. En, 1985 a nivel central, el Sistema propuso una metodología para el **cálculo de recomendaciones promedio nutrientes por pirámide**

demográfica y por entidad federativa, también el Monograma para determinar el riesgo a desnutrición en niñas y niños de cero a cinco años de edad. Desde 1987 (hasta la emisión de una NOM después de nuestro período) el Sistema emitió los criterios para la asistencia social alimentaria. Siempre asoció la marginación con los "problemas de alimentación"

El INNSZ estimaba que alrededor del 70% de los 80 millones de mexicanos tenía algún grado de desnutrición y sufría diversas deficiencias de vitaminas, minerales y proteínas. De ellos, el 25%, 21 millones de personas estaban en situación crítica; desde luego, habitaban en zonas rurales. El Instituto localizó la problemática más grave en 68 municipios de los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Querétaro y la periferia del DF. De esa población 100,000 niños morían anualmente en los dos primeros años de vida por causas directamente relacionadas con la mala nutrición. Para documentar el acceso alimentario tenemos las siguientes tablas:

Cuadro No. 47

**Precios por 1000 calorías de los rubros de la canasta básica de alimentos (moneda nacional, segundo semestre 1988)**

Rubro alimentario	Area Urbana	Area Rural
Cereales	288.8	238.9
Tubérculos	1996.1	1966.5
Azúcar	213.4	220.6
Legumbres	313.2	357.5
Verduras	5416.7	6191.9
Frutas	1701.6	1378.2
Carnes	3476.1	3209.8
Pescado	7273.7	4364.9
Leche	1686.2	2072.1
Huevo	1868.2	2007.9
Bebidas	1936.9	2260.0
Aceites y grasas	357.7	385.8
<b>Total</b>	<b>947.7</b>	<b>775.4</b>

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones

Cuadro No. 48

**Precios por 100 gramos de proteínas de los rubros de la canasta básica de alimentos (moneda nacional, segundo semestre 1988)**

Rubro alimentario	Area Urbana	Area Rural
Cereales	1148.5	992.9
Tubérculos	9527.6	9429.6
Azúcar	--	--
Legumbres	540.3	617.2
Verduras	12632.3	13444.1
Frutas	10853.2	8604.0

<b>Carnes</b>	<b>4682.8</b>	<b>4405.0</b>
Pescado	6075.5	3417.6
<b>Leche</b>	<b>2881.4</b>	<b>3391.0</b>
Huevo	2453.0	2636.4
Bebidas	100749.9	67115.2
Aceites y grasas	--	--
<b>Total</b>	<b>3081.9</b>	<b>2761.9</b>

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones

Como podemos apreciar en los rubros de cereales las diferencias monetarias entre los ámbitos urbano y rural a primera vista parecen no tener mucha importancia cuantitativamente; pero el problema está en el vínculo economía con los aportes nutrimentales específicos (subalimentación crónica).

Cuadro No. 49

#### Regiones con desnutrición infantil

Región	Crónica	Aguda	Recuperada
Cd México	0.4	12.6	4.1
Norte	0.9	21.5	5.1
Centro	2.3	16.3	12.3
Sureste	4.1	12.4	12.3
<b>Total Nacional</b>	<b>2.3</b>	<b>15.1</b>	<b>11.8</b>

Fuente: Encuesta Nacional de Nutrición, 1988.

#### Ciudad de México

Recordemos que en esa época en la Ciudad y su zona conurbada se consumía el 30% del total de alimentos en todo el país. Fue creada en 1983 COABASTO, que dirigió a la CEDA, IDA e IMPECSA. En nuestra opinión realizó buenos análisis de la situación que prevalecía; dividiríamos sus políticas en dos tipos las de impulso a la comercialización en las que hubo menos eficacia y las de subsidio al consumo las que, según nosotros, tuvieron mejores resultados debido a la coordinación con SECOFI, CONASUPO, LICONSA, DICONSA, ICONSA, INCO, PROFECO y PRONAL de manera que se aprovechaba toda la infraestructura y recursos de esa entidades gubernamentales. En julio de 1984 MMH dio a conocer en CEDA el Programa de Abasto y Distribución de la Ciudad de México.

Aun en la Ciudad de México se privilegió la idea de desarrollo rural para la política alimentaria y se relevó el abasto y, en cierto modo, el impacto nutricional. El Programa de Alimentación para el DF se eliminó con CSG y en el período de EZPL desapareció COABASTO siendo sustituida por una Secretaría del DDF.

#### Carlos Salinas de Gortari

Muy particularmente en esta administración encontramos una serie de contradicciones en los resultados ofrecidos a la comunidad nacional.

Desde que se inició el TLC hasta noviembre de 1999 se habían importado 59 millones de tons de granos básicos por un total de 11 mil mmd (el doble de lo que se producía en México):

- Dependencia alimentaria<sup>228</sup> = se importó el 95% de las oleaginosas, 40% de la carne y 30% del maíz
- Dependencia alimentaria = en 1990 se cultivaban 326 7 kg de granos básicos por habitante y en 1998 fue de 297.6
- el hato ganadero bajó entre 1995 y 1997 de 30 a 20 millones de cabezas
- el sector ganadero pasó de 4.7 a 4.3 millones de puestos de trabajo
- los apoyos comerciales de SAGDR (SAGAR) pasaron entre 1994 y 1999 de 2.777 millones de pesos a 528 millones
- la cartera vencida aumentó 184% entre 1994 y 1999, mismo lapso en que los precios internos de los granos básicos descendieron 50%
- el déficit de la balanza comercial agropecuaria se cuadruplicó
- PROCAMPO equivalía en 1994 a 103 dólares por hectárea
- el gobierno mexicano subsidiaba 28 dólares per cápita; en EU 270 dólares y la Unión Europea con 297 (La Jornada. 18 noviembre 1999)

### PRONAL

No encontramos cambios significativos con respecto al primer PRONAL. El objetivo general privilegió la fase de abasto, aunque los objetivos particulares se desarrollaron con más amplitud en el sentido sistémico de la cadena alimentaria. Consideramos que en el objetivo general tuvo mucha importancia una concepción política (principista), descuidando - como fue lo común en el período - la formas específicas para que los objetivos particulares tomaran concreción.

Este Programa definitivamente fue opacado por PRONASOL. De hecho, la única forma de entender que no fuera eliminado radicó en la utilización premoderna y no pública de los recursos del gobierno; suponemos que al igual que otras oficinas, ésta podía ser usada por algunos políticos de cierta cercanía o compromiso político con las altas esferas del sistema presidencialista de manera que continuó sin que se justificara realmente su existencia. Por otro lado, se llevaron adelante algunos compromisos de carácter internacional. El diseño del segundo PRONAL incorporó directamente las propuestas del sistema ONU.

Por supuesto, el Programa se diseñó con la idea dominante del salinismo: la modernización, pero ésta se desarrolló en lo fundamental para el eslabón de abasto y comercialización. Eso fue una deficiencia pues tuvo un impacto negativo para conseguir eficacia y eficiencia porque no fueron equilibrados el diseño y ejecución de las políticas, en los eslabones de la cadena. El Programa se diseñó con los objetivos específicos de seguridad y soberanía alimentarias, en el momento en que las políticas generales de la administración salinista atendían a la liberación comercial, el TLC; también fueron contradictorios esos.

---

<sup>228</sup> Con respecto a las consecuencias del TLC: en 1996 se rebasó al doble la cuota de importación (53 mil toneladas) de frijol; el total de importación llegó a 124.6 mil toneladas y no se pagó el arancel de 122.3 (en 1998 se sobrepasó la cuota al triple).

objetivos con la tendencia general del régimen a políticas educativas y de desarrollo convencionales a países no desarrollados. Esto no sólo fue una tremenda contradicción discursiva, posible en el marco de la perversa relación entre políticos premodernos y súbditos ciudadanos que permitía la no rendición de cuentas, también confirma que los tomadores de decisiones de alto nivel mantenían programas (policies) según su personal percepción.

Por otro lado los objetivos de corto y mediano plazo fueron tan generales que de verdad es difícil tomar con seriedad la elaboración de policies específicas. En todo caso se presentó - al igual en otros diseños sectoriales a lo largo del período - la duplicidad de funciones en este caso con el omniabarcante PRONASOL, conceptualmente los objetivos repiten (desde luego ni literal ni completamente) al SAM, COPLAMAR, PRONAL (MMH), PRONADRI, Sistema Nacional de Abasto. La limitación en los objetivos de las políticas y de las policies podría convertirse en una exigencia ciudadana y de publicidad para la agenda gubernamental, a partir de lo cual el diseño fuera susceptible de comprobar en sus resultados.

En cuanto a las acciones (las formas específicas de desarrollar las policies) independientemente de cómo fueron diseñadas, creemos que la principal limitación en la práctica continuó siendo la incapacidad normativa de la CONAL para "exigir" resultados a las instituciones que la conformaban y que tendrían que llevar a cabo las policies. Todo se realizaba por *concertación*, siguieron los criterios de elaboración de programas estatales y de sobrerrepresentación institucional, informándose al público ciudadano de los resultados de las instituciones como productos de este Programa, cuando eran los objetivos y policies que estaban obligados a cumplir.

Lo afirmado en el párrafo anterior funcionó como tendencia general; no obstante hubo algunas excepciones y como ejemplo citamos el *Proyecto Piloto Nutrición, Alimentación y Salud (PNAyS)*. Esta policy se llevó a cabo durante 10 meses para evaluar las principales formas de acción en política nutricional y para ello participaron instituciones nacionales y un organismo financiador internacional. Nos parece que fue importante porque justamente a raíz de sus resultados se estructuró la oferta zedillista de política alimentaria y específicamente la nutricional, con sus policies PANF y PROGRESA.

### PRONASOL

Las policies relativas a política alimentaria quedaron incluidas en las Acciones del Programa en los rubros de Bienestar Social; Productivo; y Desarrollo Regional. Es decir, se difundió en todo el Programa (de manera general fueron más de 25 policies o programas con algún contenido relacionado con la política alimentaria pero de forma parcial), involucrando a todas las instituciones que estaban representadas en la Comisión de PRONASOL. Lo estimamos un programa sectorial. En ese sentido, se dio la repetición de funciones, duplicación de usuarios y la ya tradicional consecuencia de difusión de cifras y resultados no fácilmente comprobables.

Ejemplo de las policies relacionadas con la cuestión alimentaria fue "Programa Empresas Solidaridad" (noviembre 1991) se justificó para apoyar las



actividades agrícolas agroindustriales, de extracción y microindustriales; se abarcaron los ámbitos pecuario, forestal y pesquero; y la comercialización. Este programa surgió en el contexto de una prórroga del PECE.

“El monto del presupuesto dedicado a rubros comprendidos en las denominadas *áreas blandas* muestra claramente la opción seguida, frente a otras, para lograr apoyo: en 1991 y 1992 el gasto dedicado a programas de urbanización representó el 39.19 y 42.17 %, respectivamente, del gasto total de Solidaridad; en tanto que el dedicado a **abasto y comercialización sólo significó el 0.52 y 0.31% del gasto en esos mismos años**” (Cordera 1996:253) Estas cifras han sido obtenidas de documentación oficial de PRONASOL y hay que tener en cuenta que **la cuestión nutricional también fue enfrentada con el Programa Niños en Solidaridad que utilizó 2.79 y 4.9% del gasto en esos años.**

En 1991, API Consultores realizó una evaluación a PRONASOL, las conclusiones fueron: que todos los programas del sector salud **dirigidos a la nutrición eran insuficientes para evitar el deterioro de la situación alimentaria y nutricional** debido a: carencia de recursos, falta de estrategia integral, falta de continuidad y escasa participación de la comunidad. Ante esos resultados, se propuso impulsar y fortalecer la economía comunitaria, porque sólo la reactivación económica redundaría en un cambio radical del síndrome de privación en dichas comunidades, particularmente se enunciaron acciones deseables como:

- mantener la autosuficiencia de básico, sobre todo maíz y frijol
- fijar metas específicas contra la pobreza extrema
- vincular los programas alimentarios con salud, vivienda y educación - como un piso básico - generando un programa integral
- asegurar la coordinación de instituciones
- diferenciar acciones, dirigidas al campo, de las de la ciudad
- descartar la eliminación total de subsidios
- promover la organización comunitaria autogestiva
- revitalización de las culturas populares, pero en el marco promover actitudes de autocuidado de la salud.

Exceptuando el último punto, todos ellos fueron en su momento ideas impulsadas por los organismos internacionales.

#### Programa de Modernización del Campo (1990 - 1994)

Igual que la administración de MMH con el PRONADRI, éste duplicó objetivos y población beneficiaria con PRONAL. Se dio definitivamente una confusión de la política alimentaria con la agropecuaria y forestal y/o de desarrollo rural. Además la soberanía alimentaria y el abasto alimentario, que fueron los elementos centrales del objetivo general de este Programa; gubernamentalmente se consideraron sólo como efectos de la producción y productividad de los alimentos no tuvo una visión sistémica de cadena alimentaria

También quedaron la soberanía y el abasto alimentarios como objetivos particulares, así como el mejoramiento de la dieta alimentaria de la población rural, en un marco de 23 objetivos particulares. Comentarios, los de siempre el abuso en la amplitud de los objetivos, la redacción tan abaricante que no se puede a partir de ellos exigir realmente resultados. Es posible argumentar una dificultad real para convertirlos en políticas.

En el caso de este Programa la SARH quedó como una “supersecretaría”, pues en contra de los usos vigentes en la gestión gubernamental no se convocó a ningún otro organismo para llevar a cabo las políticas del sector determinadas por éste Programa sectorial, en consecuencia se afectó la posibilidad de eficacia y eficiencia desde el otro extremo.

#### PROCAMPO (1993)

Nueva confirmación de la carencia de una visión sistémica en el conjunto de la política gubernamental y en particular de la política alimentaria; se superpuso con el Programa Nacional de Modernización del Campo, PRONASOL, PRONAL y con Alianza para el Campo. Las acciones llevadas a cabo por esta política bien pudieron desarrollarse en alguno de los programas que ya estaban funcionando para la fase de producción agropecuaria. Es plausible pensar que la élite decisora priorizó una concepción de lo político con fines proselitistas, como siempre por la no publicidad del ejercicio gubernamental. En particular se buscó la capitalización y conversión productiva, la idea inicial fue apoyar a más de tres millones de productores para compensar los subsidios de otros países.

Técnicamente hubo cierta congruencia en la defensa a los productores nacionales frente a las condiciones que se impondrían con la apertura comercial. Aunque no hay que olvidar que su objetivo general, además de como ya indicamos pudo quedar en otro programa, también vale la pena insistir en que esos planteamiento ya venían de JLP y MMH.

Entre el objetivo general y los específicos hubo algunos desacuerdos pues el primero se abocó al ámbito de la producción y en los otros “aparecen” las otras fases de la cadena alimentaria. Evidentemente no se pudo, ni se podía cumplir con los ambiciosos objetivos específicos. La pregunta es: ¿fueron errores de diseño o todo se calculó como manejo político? Nuestra respuesta es que fue una mezcla catastrófica; igual que la mayoría de los casos no hubo suficiente rendición de cuentas al público ciudadano. Fue ejecutado por la SARH, con la intervención directa de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario.

#### Alianza para el campo (1995)

Fue una repetición absoluta con el Programa Nacional de Modernización del Campo; además igual que con JLP se emitió esta política de gran envergadura prácticamente al final de la administración. Esto es explicable por la no publicidad de la política gubernamental, no encontramos argumentos de fondo o de forma que pudieran haber justificado su tardía emisión. Una diferencia importante que detectamos fue la integración explícita del *combate a la pobreza en el medio rural*, en nuestra opinión esto se incorporó por criterios políticos en el sentido convencional de la política, recordemos que en 1994 explotó el asunto del EZLN

Algunos ejemplos de las políticas que generó fueron entrega de subsidios y mecanismos de financiamiento, con PRODUCE se promovería la capitalización; transferencia de tecnología y asistencia técnica; fomento a la producción; creación de la Comisión de Sanidad Agropecuaria; modernización de la infraestructura comercial; actualización de normas; eliminación de rezago agrario; programas de bienestar social; uso eficiente de agua; investigación forestal, etc.

De nueva cuenta trabajarían en conjunto: SARH, SHyCP, SEMARNAP, SECOFI, SEDESOL, STPS, SEP, SRA, CONASUPO, ANDSA, BORUCONSA bajo la coordinación de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario.

#### Programa de Desarrollo Integral de la Acuacultura (1990 - 1994)

Como política este Programa no presentó transformaciones importantes con respecto a los de JLP y de MMH. Ni en el objetivo general ni en los específicos, lo que llama la atención en todo caso fue que si se limitaron las acciones, sobre todo frente a la extensión que había presentado JLP aquí con CSG quedaron nueve acciones para desplegar las políticas. A pesar del PRONAL y PRONASOL fue casi nula la coordinación en el sector agropecuario.

#### Programas CONASUPO

CSG defendió en su campaña electoral a la Compañía, pero en 1989 se *reestructuró* y su función primordial quedó en mantener y operar la Reserva Técnica Reguladora en el marco del Programa Nacional de Modernización del Campo. En 1990, seguían funcionando 14 filiales y el discurso oficial enfatizaba permanentemente la cuantía de los recursos fiscales que consumía CONASUPO, de hecho se difundía como déficit financiero.

Podemos constatar como se fue reduciendo y/o modificando la concepción gubernamental de seguridad alimentaria con los siguientes hechos: a partir de los criterios gubernamentales de modernización DICONSA sufrió la desincorporación de su canal urbano para distribución y se enfatizó la participación comunitaria, para darnos un ejemplo de la aplicación de la focalización (en un sentido amplio) veamos que se redujo el catálogo de productos de más de 3,000 que eran a 166. Se enajenaron nueve plantas industriales y también IMPECSA; la Distribuidora se retiró de la adquisición de granos básicos, se cerraron o traspasaron más de 600 conasupers y centros comerciales, así como la realización de la transferencia de las bodegas de ANDSA.

La Distribuidora fue "sacrificada" al intervenir en las políticas de SS, DIF, INI, SEDESOL, SARH, SEDENA, SECOFI, PRONASOL, LICONSA las acciones de distribución generalmente aparecían en la alegres cuentas de todas esas instituciones<sup>229</sup>. ¿Cómo separar las cifras en los reportes gubernamentales? insistimos en que una de las condiciones básicas para la publicidad de la política pública radica en la forma misma como se presentan al público

<sup>229</sup> Una vez más podemos constatar la primacía de lo político, por el peso que permanentemente se le ha dado en la política gubernamental no está de más recordar que el PECE tuvo una Subcomisión de Abasto

ciudadano los reportes gubernamentales, pues va directamente ligado con el diseño de la agenda:

Cuadro No. 50

**Estados atendidos prioritariamente por DICONSA**

Entidad	1992	1993	1994	1995	1996
Total	69.7	33.6	69.8	129.3	231.8
Chiapas			4.2		15.0
<b>DF</b>	<b>6.7</b>	<b>16.3</b>	<b>15.7</b>	<b>15.9</b>	<b>36.9</b>
Jalisco	6.8			10.8	
México		5.6	9.7	20.4	11.7
Oaxaca	6.5				15.0
Querétaro		2.4			
Sinaloa				9.6	
Tabasco	7.7				
Tamaulipas			5.2		
Veracruz			4.5	7.4	18.1

*Elaboración propia*

Fue en este sexenio (1989) cuando se comenzó a repartir leche en polvo en el medio rural. LICONSA la distribuía en Albergues del INI y en Clínicas del IMSS - Solidaridad, en 1992 se desincorporaron plantas especializadas y se eliminó el abasto de productos básicos, pero en 1993 Leche Industrializada transfirió a DICONSA los puntos de distribución rural y FIDELIST con LICONSA se coordinaron para la utilización de la metodología para elegir a sus beneficiarios; además, con el INEGI se configuró el Sistema para la Planeación Regional (bases estadística y geográfica).

En 1992 se creó el FIDELIST para garantizar la liquidación del subsidio a la tortilla y dar transparencia al uso de los recursos financieros. De sus políticas nos llama la atención la "tecnificación" para la ejecución y que no se eliminó esta política por criterios de proselitismo político, porque los argumentos no pudieron fincarse en el aporte nutricional a los beneficiarios ni a una importante transferencia económica a las familias. Por ejemplo entre 1992 y 1995 los beneficiarios oscilaron entre 1'562,896 y 2'812,844 que fueron cantidades muy pequeñas al contrastarse con las cifras nacionales de pobres y pobres extremos. En 1994 se ejecutó el programa de los tortibonos. Con la siguiente tabla elaborada con datos del Fideicomiso se pueden evaluar los criterios políticos de esta política:

Cuadro No. 51

**Beneficiarios de FIDELIST**

Año	Estado	Beneficiarios	Estado catalogado pobre
1992	DF	368,480	No
	México	357,651	Si
	Veracruz	182,626	Si

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

	Guanajuato	114,420	No
	Jalisco	103,774	No
1993	DF	206,279	No
	Veracruz	152,344	Si
	Guanajuato	104,206	No
	Jalisco	103,800	No
	Coahuila	69,836	No
1994	DF	380,267	No
	Veracruz	192,744	Si
	Guanajuato	124,212	No
	Michoacán	93,615	Si
	Jalisco	91,155	No
1995	Guanajuato	406,256	No
	DF	246,019	No
	Veracruz	223,889	Si
	Chihuahua	120,826	No
	Guerrero	158,542	Si

*Elaboración propia*

#### Programas DIF

El DIF continuó con la concepción en política que se había ejecutado con MMH, en el Programa Atención y Mejoramiento Nutricional (política) se incluyeron los Subprogramas PASAF, Raciones Alimentarias (desayunos escolares) y Apoyo alimentario en centros asistenciales. A pesar del "modernizador" discurso salinista el DIF prosiguió siendo una entidad básicamente asistencialista y ello se debió en nuestra opinión a que las "necesidades" de legitimidad y proselitismo del régimen las cubrió sobradamente el PRONASOL.

El Sistema continuó sectorizado a Salud, desde mediados de la administración se realizaron algunas modificaciones en el diseño de las polícies para incorporar componentes productivos y de autosustentabilidad. En cuanto a la dotación de ayuda alimentaria no hubo desacuerdos con la SS.

#### Programa de Albergues Escolares

Esta policy se ejerció atada a las condiciones y necesidades de PRONASOL, en nuestra opinión su importancia radicó en la concreción del vínculo pobreza extrema - indígenas - política alimentaria (PRONASOL, PRONAL). Aquí tenemos otro ejemplo del uso proselitista de las polícies, en el contexto de la legitimidad que el gobierno salinista tuvo que irse creando nacional e internacionalmente este tipo de proyectos fue ideal, pues al tener cierta participación algunas agencias del sistema ONU y tratarse del cacareado tema de los indígenas podía difundir el interés de la agenda gubernamental. Hasta cierto punto puede evaluarse la necesidad de profundizar las acciones gubernamentales ante las presiones internas como el asunto del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Asimismo es posible señalar que entre CSG y EZPL se "contrajo" el objetivo del Programa de Albergues Escolares Indígenas, para nosotros esto evidenció muy en especial la concepción de la

política alimentaria, vinculada al estilo no público de la toma de decisiones que *privilegia el nivel de lo político*

#### Programa Nacional de Acción en favor de la Infancia

Fue presentado en 1991, como compromiso ante el sistema ONU y también lo consideramos un ejemplo de la absurda sumatoria de políticas que de todas maneras las instituciones ya realizaban o tendrían que realizar. Su objetivo era: Elevar la supervivencia, protección y desarrollo del niño y de la madre. Además ser el instrumento operativo para dar cumplimiento a la Convención de los Derechos del Niño, a partir de las metas y objetivos suscritos en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia.

De modo que México aceptó siete grupos de metas para cumplirse en el decenio 1990 - 2000; uno de esos grupos fue para nutrición: reducción de 50% en los niveles de mala nutrición grave y moderada entre los niños de cinco años, registrados en 1990; reducción de la tasa de bajo peso al nacer al menos en 10%; reducción de una tercera parte en los niveles de anemia por carencia de hierro, registrada en mujeres en 1990; eliminación virtual de las enfermedades por carencia de yodo y eliminación de la carencia de vitamina A; *promoción de la lactancia materna; institucionalización de la promoción del crecimiento infantil y su supervisión; y difusión de conocimientos para producción de alimentos para apoyar la seguridad alimentaria.*

Desde 1992, cada año una comisión intersecretarial publicitó las cifras de los resultados de este Programa, que no fue sino la suma de las políticas de SS, DIF, CONAGUA; SEP. Al finalizar el sexenio realmente es difícil poder delimitar, por ejemplo, *¿en cuántos programas sectoriales aparecieron las cifras del DIF en cuanto a atención nutricional? y así con todas las políticas y políticas importantes y no sólo en política alimentaria.*

#### **Ernesto Zedillo Ponce de León**

Salió del PND el tema explícito de la política alimentaria a pesar de que en 1984 el 10% de la población de mayores ingresos gastó 8.7 veces más en alimentos que el 10% de la población de menores ingresos (promedio) y siete veces más cada uno de los siguientes años hasta 1994. Además entre 1984 y 1994, sólo el grupo de mayores ingresos mantuvo aumento en la proporción de gasto en alimentos; los dos primeros estratos aumentaron hasta 1989, disminuyeron en 1992 y quedaron sin cambios; hasta el tercer semestre de 1996 no mejora la situación por la restricción de empleo e incrementos de precios (Torres 1999 con base en las ENIGH)

Según análisis de FIRA la descapitalización del sector agropecuario se comprobó porque entre 1994 y 1999 el financiamiento<sup>230</sup> de la banca comercial y de desarrollo se redujo en términos reales en un 60.8%, coincidió con la

---

<sup>230</sup> Financiamiento tradicional es control y administración de riesgos; la masificación del crédito y de éste a la capitalización; apoyo a la comercialización; transferencia de tecnología. Mientras que por financiamiento no tradicional el apoyo a cualquier actividad lícita en poblaciones rurales hasta de 50,000 habitantes; bancarización del sector social con establecimiento de parafinancieras; desarrollo de intermediarios como uniones de crédito o arrendadoras

entrada en vigor del TLC; además, influyeron negativamente el retiro de la participación estatal y las carteras vencidas. Uno de los principales efectos fue la falta de rentabilidad de las líneas de producción debido a la percepción de que el sector agropecuario era de alto riesgo para la inversión.

De acuerdo con el último Informe de Gobierno la producción agrícola presentó un ritmo de crecimiento anual de 2.7% y la pecuaria de 5%. Los cultivos básicos tuvieron una producción promedio anual también de 30.3 millones de toneladas. Aun así, la balanza agropecuaria reconocida al final de la administración se caracterizó por un déficit de 634 millones de dólares.

La producción de los principales cultivos se estancó<sup>231</sup>: en frijol, soya y trigo, de hecho, hubo descensos, pero la cifra general de crecimiento fue de 0.74%. (La Jornada 20 octubre 2000). Además, las empresas alimentarias productoras de harinas de trigo y de maíz, pan, tortillas, alimentos balanceados, derivados de lácteos, aceites vegetales comestibles constituían los principales consumidores de la producción agropecuaria nacional. En el caso de los granos y oleinosas las agroempresas consumieron el 62% (El Financiero 22 septiembre 2000). Continuó el esquema iniciado desde décadas anteriores en que las grandes empresas se beneficiaban con los precios internos de México, vendiendo a los consumidores a precios elevados.

Fue eliminada en los hechos la Comisión Nacional de Alimentación, no hubo un decreto presidencial que terminara con esta oficina, simplemente se le resectorizó en la SAGAR para funciones de asesoramiento. Desde luego, a la usanza de los regímenes del período sin ninguna información para el público ciudadano.

Zedillo estableció como política el Programa para Superar la Pobreza<sup>232</sup>, lo hizo hasta 1999 y en él para documentar la problemática de la desnutrición se siguió utilizando la Encuesta Nacional de Nutrición realizada en 1988, esto resulta verdaderamente siniestro y no porque la Encuesta haya tenido problemas técnicos, sino por la carencia de otro tipo de fuentes, lo que deja claro los criterios que se han impuesto en la agenda gubernamental. También usaron las conclusiones de la Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural.

En definitiva, al comienzo de esta gestión, la política alimentaria estuvo a cargo de SAGAR y del DIF que tuvieron más participación que SEDESOL y SS. El énfasis del quehacer gubernamental continuó en la producción y en la asistencia social. Cabe destacar que algunos criterios de política apuntaban a la depuración de una SEDESOL normativa.

### Programa Nacional Agropecuario Alianza para el Campo

Política heredada de CSG, con la diferencia de que incluyó, explícitamente, la producción de alimentos básicos y políticas para la comercialización. En esta

<sup>231</sup> No obstante que 1996 cada estado ejecutó un Programa Elemental de Asistencia Técnica para apoyar la Producción de Granos Básicos

<sup>232</sup> El panorama era al iniciar la administración 14 millones de pobres extremos; 10 millones al margen de los servicios básicos de salud, déficit habitacional de 4.6 millones; en el sur del país 22% de los menores de cinco años con problemas de desnutrición

política sectorial se enmarcó la ejecución de otra herencia del salinismo que fue PROCAMPO. Nos parece importante comentar que las políticas de este Programa recuperaron la importancia que JLP le había otorgado al rubro de los recursos financieros para las garantías y las tasas de interés aplicadas a la producción agropecuaria. La definición política provenía de los gabinetes y SAGAR se convirtió en un integrante más.

#### Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural (1995 - 200)

Sin mención de política alimentaria en el PND se diseñaron este Programa y el otro sectorial de Alianza para el Campo. La política agropecuaria fue definida como integral y en algún punto de este Programa incluso se incorporó a la seguridad alimentaria, pero en realidad sólo fue motivo de discurso, en la acciones para nada se incluyen políticas que la protegieran

#### Programa de Apoyo Financiero al Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE)

Ante todo nos parece un acierto haber “unido” la producción agropecuaria y pesquera para el tratamiento de las políticas relativas al impulso de la inversión y protección para la exportación, pero el objetivo fundamental fue la reestructuración de carteras vencidas.

#### Programa de Pesca y Acuicultura

Continuó con un enfoque de política que podríamos denominar completo para todo el proceso económico y productivo del sector. Este programa privilegiaría la generación de empleo, **el incremento de la oferta de alimentos de origen pesquero destinados a mejorar la nutrición de los grupos mayoritarios de la población**, la obtención de divisas con el fomento a las exportaciones de las especies en que se tuviera competitividad. De hecho los objetivos generales no presentan ningún cambio en todo el período analizado. A favor de este Programa podemos señalar que las políticas fueron reducidas y redactadas con más claridad que los tres programas antecesores.

#### Programas CONASUPO

Recordemos que desde 1995 la SAGAR comenzó el desmantelamiento del sistema de comercialización operado por CONASUPO; por ello estableció las bases para la participación del sector privado en la compra - venta de las cosechas de maíz y de frijol. Las políticas de la paraestatal se limitaron a abastecer el mercado de la tortilla y de la harina de maíz, cuando por décadas había apoyado las compras de 12 alimentos básicos.

CONASUPO durante 1996 ante la caída de los precios internacionales incentivó la compra de maíz nacional, difiriendo cupos de importación y *haciendo transparente* el pago a productores, para ello se realizaron acuerdos de apoyos adicionales por tonelada del grano con ASERCA. Por otra parte de acuerdo a las políticas establecidas por el Gabinete Agropecuario, la Compañía - previo acuerdo con SAGAR y SHyCP - determinó los precios para maíz y frijol. Entre 1979 y 1989 CONASUPO ocupó el noveno lugar en la asignación del gasto programable del gobierno federal

Nos parece contradictorio haber eliminado funciones de comercialización de granos y productos agropecuarios para CONASUPO y que en 1991 se hubiera



creado otro organismo gubernamental para atender ese rubro, fue ASERCA desconcentrado de SAGAR.

En 1995 LICONSA se abastecía en el mercado internacional. En continuidad con la disminución de tamaño y funciones del estado y del gobierno LICONSA fue sectorizada en SEDESOL, todavía como paraestatal. El Programa de Abasto Social de Leche Subsidiada continuó desarrollándose con criterios de focalización y se propagandizó la terminación de la centralización urbana.

En 1992, había 5,825 lecherías en todo el país, de ellas 10 estaban en Baja California Sur y en Oaxaca 752. Para 1994, el total creció a 6,296 de las cuales en BCS ya había 16 pero 685 en México, 700 en Chiapas y 743 en Oaxaca; año siguiente (1995) de las 7,584 en BCS eran 21 y 896 en Chiapas pero 946 en Oaxaca (fueron datos oficiales de CONASUPO). Como se puede observar los criterios de atención a las regiones pobres y marginadas, han estado superpuestos con otros parámetros políticos.

Al sectorizar en SEDESOL también a DICONSA no se modificó sustancialmente su objetivo general, pero en lenguaje moderno sus beneficiarios se definieron como familias con ingreso monetario de hasta dos salarios mínimos, ubicados en los primeros seis deciles de ingreso. Resulta más que evidente la continuidad temática y de ejecución entre las tres últimas administraciones.

#### Programas DIF

Con EZPL se impusieron algunas transformaciones en cuanto al enfoque y los procesos de elaboración y ejecución de sus políticas: sumando acciones compensatorias vs la vulnerabilidad y la extrema pobreza. Lo impresionante desde nuestro punto de vista fue la importancia que cobró esta institución en la gestión zedillista; no obstante la reformulación de algunos objetivos específicos, sus políticas siguieron siendo las mismas (los programas), pero aglutinados en torno al PANF

#### Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF)

El enfoque para combatir la desnutrición se presentó como integral: establecer y ejecutar una serie integrada de acciones con una amplia coordinación interinstitucional que considerara los factores y limitaciones de la producción; la necesaria integración y coordinación entre los servicios de educación y salud; y el establecimiento de programas eficiente de distribución y abasto de alimentos

Pensamos que su objetivo general no presentó nada nuevo con respecto a las políticas nutricionales que se habían desarrollado en la tres administraciones anteriores, al contrario se realizaron diagnósticos mucho más superficiales SEDESOL quedó muy limitada en su intervención.

El programa propuso una dinámica de compromiso entre los servicios que ofrecía el gobierno y la participación comunitaria, ésta como el pilar de la toma de decisiones, con vigilancia, ejecución coordinada; estas ideas venían enarbolándose y en ocasiones llevándose a cabo desde las políticas echeverristas (por ejemplo, PIDER). En nuestra opinión, durante esta

administración, la agenda gubernamental fue más laxa hacia la problemática alimentaria; este programa sólo se instrumentó durante un año.

A pesar del "fortalecimiento" en los hechos del DIF no se pudieron eliminar las características ya tan comentadas de sobrerrepresentación institucional<sup>233</sup>, suma obligada de acciones institucionales, presentación difusa de resultados. Ante los veinte años analizados nos parece dramático que siguieran perpetuándose esas características mientras que las cifras de pobres, pobres extremos y desnutridos por tendencia se incrementaban, las regiones geográficas "desfavorecidas" continuaron siendo las mismas.

Cuadro No. 52

**Costo de la canasta básica, comparación 1994 - 1996**

	Precio Promedio		Tasa Crecimiento %
	dic 1994	May 1996	
Sal (kg)	0.83	1.55	87.4
Arroz (kg)	3.20	6.06	89.2
Gasolina nova (l)	1.29	2.45	89.9
Huevo blanco (2 kg)	8.41	15.98	90.1
Tanque de gas (20 kg)	22.00	44.30	101.4
Retazo con hueso (kg)	8.17	16.68	104.2
Galletas saladas (540 gr)	4.95	10.44	111.1
10 viajes en pesero	5.67	12.00	111.8
Aceite (l)	3.96	8.86	123.6
Retazo de pollo (kg)	4.57	11.18	144.8
10 viajes metro	4.00	10.00	150.0
Frijol (kg)	3.50	9.95	183.9
Luz	4.32	12.31	184.8
Detergente (450 gr)	1.89	5.54	193.6
Pan (20 piezas)	3.00	11.40	280.0
Harina trigo	1.68	7.58	351.0

Fuente: Universidad Obrera. Mayo 1996<sup>234</sup>

Para las ideas generales, sobre todo nuestro período, a pesar de no ser un planteamiento nuevo partimos de que el *hambre* si ha sido un motor en la historia. La dimensión que nos fue útil se refirió a la propia percepción de los individuos sobre su ingesta; desde luego, está culturalmente definida, la llevamos hacia el concepto de *pobre alimentario* y así explicamos las secuencias y consecuencias biológicas de la ausencia de los principales nutrimentos y micronutrimentos, yéndonos al plano social y obteniendo argumentos sobre las políticas desarrolladas durante nuestro período.

Según entendemos, la política alimentaria tendría que ejecutar políticas que propiciaran la vida económica y social sana de todos los ciudadanos, pero

<sup>233</sup> Para el PANF trabajaron DICONSA, LICONSA, INI, IMSS, FIDELIST, SS y SEDESOL.

<sup>234</sup> En la sección de anexos se puede consultar el gasto en alimentos, por grandes rubros y deciles de población para 1996



explicamos que haríamos con esta tesis un especial enfoque hacia las condiciones de las personas en desventaja social y económica. Las políticas deberían evitar la discriminación entre las personas. En ese sentido nos importaron particularmente la desnutrición y la subalimentación crónica en los grupos vulnerables; en el sentido de evitar que haya *niños adaptados* o sobrevivientes de desnutrición al grado de que nunca tendrán una vida “normal” ni física, ni psicológica, ni culturalmente. Para ello hubo que retomar aspectos económicos, de producción y de distribución.

Aceptamos que la cultura alimentaria cumple diversas finalidades gregarias (entre las más importantes medicinales, rituales, expresión de estatus) afirmamos el poderío de lo simbólico que impone aparentemente “sin imponer” es tan fuerte que consideramos que no pocas veces (incluido el medio rural o las zonas de pobreza) el alimento elegido pareciera no tener vinculación con lo económico. En ese orden de ideas, el patrón alimentario es un conjunto de referencias económicas y culturales (simbólicas) que implican frecuencias y motivos bien definidos en los consumos efectivos de alimentos, diferenciados por estratos sociales, creencias religiosas o regiones geográficas. Estos aspectos deben ser tomados en cuenta en la medida que su impacto puede lograr eficacia en las políticas y fomentar, definitivamente, el aspecto público del ejercicio gubernamental.

Así, la dieta tradicional de la población mexicana, la pensamos para superar una mera expresión cartográfica o simplista sobre rasgos culturales acerca de la base de maíz; frijol; chile; pulque; pocas frutas, verduras y productos de origen animal, dieta que en algunos estratos comenzó a desaparecer desde la década de los 60. La demanda alimentaria de las familias se puede incorporar a las políticas mediante los cortes siguientes: lugar de residencia, clase socioeconómica, edad y educación del jefe de familia, ingresos monetarios y no monetarios, tamaño y composición, radio espacial para la compra y frecuencia de la misma, costo del transporte. Estos “cortes” son partes del patrón de consumo, mediante el cual en cierto modo operacionalizamos el concepto de cultura alimentaria.

Desde luego, la mayoría de los hambrientos y mal nutridos se encuentran entre los pobres; por ello, nos fue muy importante hacer las distinciones conceptuales entre pobreza, marginación y vulnerabilidad. Concluimos que las dos segundas están prácticamente siempre presentes en la pobreza. Así que nuestra lógica expositiva nos llevó a vincular las condiciones de déficit con la seguridad alimentaria, reconociendo a su vez ésta última como la principal razón de ser de la política alimentaria: economía saludable más agenda gubernamental diseñada y ejecutada con criterios de publicidad igual a país con mejor desarrollo y soberanía nacional, con vida ciudadana.

En varias partes del texto se pueden consultar a detalle definiciones de seguridad alimentaria, pero sin duda una de las más pertinentes es: libertad, capacidad y derecho de las comunidades, regiones y naciones, para decidir las estrategias productivas, de abasto, comercialización y consumo de alimentos suficientes y de alto valor nutrimental. Desde el nivel país hasta el individual,

que los alimentos estén siempre disponibles para todos en todo momento y que haya capacidad adquisitiva y que sean inocuos y nutritivos.

La seguridad o su ausencia la inseguridad alimentaria toman concreción en el sistema alimentario, esta conceptualización la utilizamos para especificar la problemática que integraría la agenda pública, ubicando *partes o eslabones* para el diseño de las soluciones. Afirmamos que el sistema alimentario nacional debería caracterizarse por: capacidad de generar una oferta interna de alimentos que satisficiera la demanda efectiva y las necesidades de todos los grupos sociales; que en una medida importante pudiera neutralizar las fluctuaciones de producción y precios; reducir al máximo posible la importación de alimentos básicos; diera uso racional a los recursos naturales e incorporara los avances tecnológicos y biotecnológicos; eliminara los cuellos de botella en abasto y comercialización y que permitiera el acceso económico a los alimentos. Entonces sistema alimentario es una agrupación particular que va desde la producción hasta el consumo de los bienes alimentarios y que se operacionaliza con la idea de cadena alimentaria. En ese orden de ideas, la política alimentaria es el esfuerzo desplegado los gobiernos para incidir en el sistema alimentario, incluyendo objetivos sociales.

En el anterior orden de ideas nos pareció muy interesante la definición de pobre alimentario de J. Boltvinik (La Jornada 13 octubre 2000): aquel que no puede participar (casi siempre por falta de recursos económicos) de las dietas acostumbradas y deseadas en el grupo humano al que pertenece. Esta concepción, según nosotros, incluye las características de pobreza, marginación y vulnerabilidad. Ésas son las personas concretas y reales que nos interesan y ante las cuales se deben aterrizar los conceptos y cobrar existencia eficaz las políticas.

Ser pobre alimentario no significa necesariamente estar desnutrido. Instituciones como COPLAMAR, INNSZ reconocieron siempre mayor problemática en cubrir suficientemente las necesidades de micronutrientes cuya carencia lleva a la anemia; es más fácil dotar calorías y proteínas aumentando cantidades de alimentos. Por esto, es necesario hacer cada vez más fina la definición de pobreza alimentaria.

Los déficit de alimentos entre los sectores pobres no son cuantificación de la inseguridad alimentaria pues no aclaran las oscilaciones y riesgos sobre la disponibilidad y el acceso. En México la desigualdad siempre ha sido diferencial por regiones. Entonces para pensar un consumo normativo es indispensable conocer el tamaño y la composición por edades de la población. La carencia de alimentos y sus efectos nutricionales no son de sencilla resolución; aunque no haya duda en que esto deba incluirse en la agenda pública, las normas alimentarias son muy "escurridizas" porque los metabolismos de las personas difieren y también las problemáticas regionales. Por ejemplo en particular las políticas para la fase de consumo y nutrición deberían incorporar acciones eficaces para atender el desmedro: talla muy baja para la edad o la emancipación: peso muy bajo para la talla

Para aterrizar nuestra percepción de las diferencias asociadas al concepto de pobre alimentario, comencemos por lo *biológico*, en el *nivel del individuo*. La insuficiencia de alimentos, hambre, provoca enfermedades de muy diversa índole. También en ocasiones el régimen alimentario es insuficiente en cantidad aunque correcto en calidad, tenemos la siguiente tipología del hambre:

- hambre de energía - ésta es la clásica enfermedad de hambre. Sus síntomas son adelgazamiento, astenia, depresión nerviosa, menor resistencia a la fatiga, envejecimiento prematuro, apatía e indiferencia afectiva y poca defensa contra enfermedades infecciosas
- hambre de proteínas - el presupuesto mínimo diario de nitrógeno para un adulto es de 94 mg por kg de peso corporal, además de necesitarse 10 diversos tipos de aminoácidos. En sus formas crónicas la carencia produce cirrosis, cáncer de hígado
- hambre de vitaminas - éste es el tipo más variado de hambre específica, hay que recordar que se necesitan milésimos de gramo de las distintas vitaminas. La carencia simultánea de proteínas y vitaminas compromete todas las defensas del organismo. Vitamina A es factor de crecimiento su falta lo retrasa y favorece procesos la visión crepuscular y xerofthalmía. Vitaminas del complejo B: su falta permite la acumulación de sustancias tóxicas para el sistema nervioso, las enfermedades Beriberi y Pelagra. Vitamina C: su falta provoca el escorbuto. Vitamina D: su carencia conduce al raquitismo y la osteomalacia. Vitamina E su carencia favorece los abortos y las afecciones neuromusculares. Vitamina K: favorece la coagulación
- hambre de minerales - el organismo requiere de 16 metales y 13 metaloides. La carencia de calcio coadyuva a la presencia de raquitismo y osteomalasia, de caries dentales y retarda el crecimiento. La falta de fósforo conduce a afosforosis, la falta de hierro a la anemia ferrosa que mina la resistencia a las infecciones, la carencia de yodo conduce al bocio y al cretinismo

Durante los últimos seis meses de la gestación y los primeros seis de vida extrauterina el cerebro crece con una gran velocidad; en realidad hasta los 24 meses continúa ese rápido desarrollo cerebral: las células llamadas neuroglías y las ramificaciones dendritas se multiplican. Estos procesos son los "responsables" del coeficiente intelectual humano. De manera que si el cerebro no recibe los nutrimentos necesarios (y desde luego los estímulos suficientes también) se producirán deficiencias irreversibles en el desarrollo.

"..Minuciosos estudios realizados en niños desnutridos informan que el contenido del DNA del cerebro difiere del contenido normal según la edad en la que la desnutrición se establece. En los niños desnutridos menores de un año se ha observado que el número de células del cerebro estuvieron reducidas a poco menos de la mitad. La conclusión: la desnutrición severa conduce puede conducir a la deficiencia intelectual. El efecto negativo de la desnutrición: apatía en el aprendizaje y otras situaciones relacionadas con el éxito en la vida" (Calva 1988:59).

A partir de la tipología del hambre considerarnos la subalimentación crónica y la mala nutrición; ambas pueden conducir a la desnutrición, hay que insistir en

que las consecuencias se exageran en los grupos vulnerables. Al *nivel de la colectividad*, desde la perspectiva del interés público uno de los temas de mayor relevancia es el hambre de muchos en un continuum.

Las condiciones más importantes para catalizar la subalimentación crónica (exacerbándose las consecuencias en las mujeres y las niñas) son: la pobreza (con todo el sentido de la falta de oportunidades económicas y laborales) hacinamiento, mala atención de la salud; ocupación en actividades con mucho gasto energético por trabajo físico arduo; bajo nivel educativo; sentimientos de inferioridad sobre sí misma y sobre el embarazo; desnutrición en otros miembros de la familia; residencia en comunidades en crisis; inadecuadas prácticas de alimentación al pecho materno.

La causa fundamental de la mala nutrición, producto de la subalimentación crónica, es la desigualdad en la distribución de los alimentos disponibles y la deficiente cantidad proteico - energética. La mala nutrición no es un "problema generalizado". Es mayor la cantidad de afectados por lo que los organismos internacionales denominaron desde la década de los 70 la **mala nutrición oculta**, definida como la incapacidad de ciertos sectores de la población para producir o comprar los alimentos que necesita.

Definitivamente es menos importante como causa de mala nutrición "la ignorancia de las madres", que no "sabrían" alimentar correctamente a sus hijos; desde luego es posible aportar información, mejorar las técnicas de preparación, concientizar sobre la importancia de la higiene, pero en nuestra opinión estos son complementos de políticas sistemáticas que han de contemplar, en primer lugar, los aspectos económicos y sociales.

Por otra parte, desde las políticas podemos tomar en cuenta que México ocupó la presidencia del Consejo Mundial de la Alimentación. En septiembre de 1984 MMH se reunió con la CONAL. Por única vez en nuestro período en octubre de 1986 el Presidente de la República encabezó el Día Mundial de la Alimentación, en Palacio Nacional la conmemoración fue organizada por la FAO; habiéndose suscrito dos convenios uno para el desarrollo de la acuicultura y la pesca ribereña, y el otro con impulso a la acción educativa y desarrollo de comunidades pesqueras.

Además la SPP comenzó a difundir el documento Sector Alimentario en México en 1981, que supuso un importante esfuerzo de integración de datos del sistema alimentario tratado desde la perspectiva de la cadena alimentaria, retomaron datos nutricionales de una encuesta de ingreso - gasto de 1963. Esta publicación ha sido desde entonces una de las principales fuentes de información del sector (INEGI).

Los planes y programas importantes fueron propuestas por el Presidente la República. En todo el período estuvo en primer plano el funcionamiento y decisiones del Gabinete Agropecuario para la definición de las políticas, la ejecución de las políticas; los criterios fundamentales en la política alimentaria,

privilegiando la producción y el enfoque del desarrollo rural<sup>235</sup>. Creemos que vale la pena reflexionar sobre la eficiencia del funcionamiento de ese Gabinete y sus comisiones intersecretariales, pues así como las secretarías de repente tenían que hacer acto de presencia simultánea de distintos programas, al Gabinete le ha sucedido lo mismo. Cuando entró en funcionamiento el gabinete de lo social se dedicó más al aspecto nutricional, pero con cierta repetición pues el gabinete de salud no lo abandonó.

Con relación a la producción agrícola de los 10 cultivos básicos la superficie cosechada promedio 1989 - 94 fue de 11.9 millones de hectáreas y la producción promedio de 28.8 millones de tons. Se revirtió la tendencia negativa de los 80. Hubo especial énfasis en el maíz, lográndose la producción más alta de la historia 18 millones de toneladas con rendimiento a niveles promedio nacional de 2.1 ton/ha y en frijol de 600 kg/ha = autosuficiencia alimentaria (Informe de labores SARH)

La situación específica del maíz fue realmente difícil y contradictoria, con datos publicados por SAGAR en 1997, podemos señalar que la balanza comercial de este cereal indicó que en 1990 la importación fue de 4'020,276 toneladas, variando cada año, desde luego, pero en 1996 fue de 5'998,708.

Cuadro No. 53

**Balanza agropecuaria (millones de dólares)**

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1989	1,754	2,003	-249
1990	2,162	2,071	91
1991	2,373	2,130	243
1992	2,112	2,858	-746
1993	1,620	1,391	229

Fuente: *Presidencia de la República. CSG Quinto Informe de Gobierno*

Eran unas cuantas hortalizas: jitomate, melón, sandía, pepino y chiles las que tenían mayor presencia, 60% de lo exportado a EU

<sup>235</sup> Productos estratégicos: JLP: agrícolas alimentarios: arroz, azúcar, cacao, café, cebada, especias, frijol, frutas, legumbres y hortalizas maíz, oleaginosas y trigo; pecuarios alimentarios: carne, huevo, leche y miel; agrícolas no alimentarios: ágaves algodón, alimentos balanceados, tabaco y semillas mejoradas; pecuarios no alimentarios: cueros y pieles, lana; forestales: maderables y no maderables CSG: maíz, frijol, arroz, trigo, azúcar, semillas oleaginosas, carnes, leche, huevo, especies pesqueras de consumo popular EZPL: (cultivos básicos) arroz, frijol, maíz, trigo, semillas oleaginosas, ajonjolí, algodón, cártamo, soya, cebada y sorgo



**Alimentación y abasto 1989 - 1994 Gasto (miles de pesos)**

<b>Año</b>	<b>Gasto Federal</b>	<b>Gasto Estatal</b>	<b>Gasto Total</b>
1989	46,919.1	14,239.7	61,158.8
1990	32,744.8	17,668.6	50,413.4
1991	26,979.3	14,093.5	41,072.8
1992	26,437.0	12,095.8	38,532.8
1993	11,255.3	6,914.4	18,169.7
1994	14,481.5	9,509.9	23,991.4

Fuente: SEDESOL - Solidaridad 1994: 145

Esta tabla es muy importante porque documenta un descenso en el gasto en la alimentación tanto a nivel federal como estatal

No obstante todo lo anterior la política agrícola se fundamentó en la privatización de la mayoría de las empresas públicas o partes de ellas y en cuanto a los precios de garantía sólo quedaron los del maíz y frijol que se sostuvieron hasta el ciclo O - I 1994 cuando entraron en vigencia los precios de concertación o acordados en los que el Gobierno Federal funcionó como árbitro entre los agentes de la producción y de la comercialización; dando así fin a la tradicional policy de los precios de garantía, pero en el contexto de la puesta en práctica de la apertura comercial se vuelve indispensable considerar que la Comunidad Económica Europea apoyaba la producción de granos y oleaginosas con aranceles variables, compras de intervención y devolución por exportaciones; oleaginosas aranceles a la importación, apoyo por hectárea, devolución por exportaciones; azúcar aranceles variables y cuotas de importación, precio de mercado, devolución por exportaciones.

Canadá regulaba la producción y comercialización de granos y cereales estabilizando ingresos, subsidios al transporte con el programa Canadian Wheat Board. Estados Unidos para trigo, sorgo, maíz, cebada, avena y arroz con precios objetivo, pagos en deficiencia, créditos con pago en especie, pagos por desastre, subsidios a la exportación; oleaginosas créditos con pago en especie y subsidios a la exportación; cacahuate y azúcar con precios, cuotas de producción y para importación.

“La determinación de los precios agrícolas es un asunto intensamente político, porque tiene una influencia profunda sobre la igualdad, el ingreso, el consumo, la producción y el desarrollo económico. Por tanto ocupa un lugar de importancia en el debate político...” (Appendini 1992:14). Como solución, la tendencia general de los gobiernos posrevolucionarios fue construir y fortalecer sistemas de subsidios - sobre todo, a la producción y comercialización de granos básicos- con enfoques populistas para el apoyo en el consumo de éstos<sup>236</sup>. Complementándose con una gran diversidad de políticas que han buscado el bienestar social; en ello se puede constatar la existencia de

<sup>236</sup> “... las políticas de subsidios alimentarios son usualmente el resultado de la convergencia entre política de los grupos de presión y la comprensión de los responsables de la política económica respecto al mantenimiento de la estabilidad política” (Fox 1990: 35)



componentes de asistencialismo junto con otros que han pretendido el desarrollo y la actividad de los beneficiarios.

Nosotros pensamos que ciertamente al tener una identificación más precisa de la población objetivo es real que se evite la duplicidad de atención y de funciones, así como volver más eficaz la logística; pero otro asunto de la mayor trascendencia es combinar la focalización con la dotación universalista de algunos apoyos fiscales. Creemos que no se puede generalizar y nuestra propuesta es que a partir de la descentralización y el fortalecimiento municipal las opciones de policy fueran regionales. También hay que reflexionar sobre las evidencias de que las transferencias monetarias no necesariamente repercuten en la mejoría de la situación alimentaria

Pero en nuestra opinión en la mayoría de las ocasiones el resultado fue el lucimiento de determinados programas o instituciones y sobre todo de la eficacia del quehacer gubernamental. Esto no significa que no se hayan obtenido ciertos resultados positivos desde el nivel de diagnósticos hasta la propia ejecución de las policies. Por nuestra parte estamos, como ya lo hemos señalado, a favor de la coordinación interinstitucional, que se mejorará con bases de cada vez mayor publicidad en la política gubernamental, sin sobrerrepresentación institucional y sin trampas en el tratamiento de las cifras

En la misma línea de análisis pensemos en las "copias" de las acciones federales, dudamos seriamente que en la mayoría de los casos hayan sido aplicadas estas acciones con el éxito que de ellas se esperaba. Se necesitaría que la política pública se rigiera efectivamente por criterios de publicidad y en ellos enmarcar las acciones de descentralización y fortalecimiento de todos los niveles de gobierno; los estados y las regiones no solucionarán su problemática copiando las acciones federales o globales.

Normalmente, podíamos encontrar al mismo tiempo tres o cuatro programas estatales referidos a la política alimentaria, que además tenían versión federal y en todas había que entregar resultados; obviamente se reportaban las mismas cifras para todos los casos o definitivamente algunas policies ni se intentaban llevar a cabo por parte de las instancias estatales o municipales y los posibles beneficiarios y el público ciudadano siempre al margen de las decisiones tomadas por los políticos y/o funcionarios encargados de la política gubernamental.

El desarrollo de proyectos piloto también ha sido un criterio integrante de las políticas para todo el período, tenemos como ejemplo en 1978 el Plan Nacional Agropecuario que comenzó en Tabasco, Veracruz, Tamaulipas, Chiapas, Oaxaca, Campeche y Yucatán como *proyectos piloto*. Otros ejemplos fueron con CSG el Piloto Nutrición, Alimentación y Salud y con EZPL uno para evaluar el subsidio a la tortilla. No tenemos objeción, siempre y cuando se rescaten sistemáticamente las diferencias regionales.

Sobre el sector pesquero todo el período imperó la concepción de que este sector podría brindar excelentes ingresos económicos al país, además de ayudar a mejorar la dieta de la población nacional. Como los diagnósticos

produjeron una visión de caos y mucho problema, la agenda de gobierno integró una gran diversidad de problemas a resolver, algunos de ellos de mucha profundidad, entonces resulta realmente interesante constatar la inmensa cantidad de políticas que en cada sexenio de los analizados se diseñaron. Abarcaron prácticamente todas las fases de la cadena alimentaria, evidentemente la menos desarrollada fue la de nutrición. Los cuatro programas sectoriales mantuvieron en general los mismos criterios, lo que llama la atención fue la tendencia a la disminución de programas específicos (políticas).

Otro asunto ineludible es mejorar la infraestructura, pero ello no sustituye los efectos de la imposibilidad económica de acceso a los alimentos; en todo caso el patrón de abastecimiento (dendrítico - solar) debería ser modificado para hacer más eficiente la distribución física de los alimentos, a partir de una modificación de la distribución espacial; fortalecer los canales minoristas de distribución; impulsar la modernización comercial, pero ésta tampoco puede sustituir el acceso económico a los alimentos y brindar apoyo gubernamental diferencial para el comercio tradicional y el moderno

Durante nuestro período, el principal problema de la IA fue su heterogeneidad, la manera tecnificada de producción se propagó rápidamente si bien su utilización dependió de los recursos financieros diferenciales de las empresas. También se impuso el uso y flujo de capital mercantil y financiero por parte de la IT. De la imponente presencia de la IT derivamos una influencia precisa que modificó la cultura alimentaria vía los patrones de consumo; también evidentemente se generó una tipología de consumidores, el grupo de éstos que más creció fue el intermedio. Con el comercio mundial y la globalización cultural se ha desarrollado la tendencia a la homogeneización de los patrones de consumo alimentario y esta situación en México se propició desde la época de nuestro período por los productos y servicios a gran escala de las IT y las cadenas de autoservicios.

Durante los cuatro períodos presidenciales en realidad no variaron significativamente las políticas para política nutricional. Las podemos sintetizar en mejoramiento de la alimentación familiar (dotación directa); educación para la salud y nutricional; producción de alimentos para autoconsumo; desarrollo comunitario. No hubo discordancia entre la SS y el sector, se aplicó la descentralización y la coordinación interinstitucional y cuando funcionaron gabinetes e instancias intersecretariales para bienestar o desarrollo social tampoco hubo diferencias importantes, más bien el problema fue por la repetición de funciones y usuarios

En cuanto a la determinación de la suficiencia de las dietas y los aportes nutricionales de las políticas nuestra consideración es que si se puede seguir las recomendaciones de los organismos internacionales, pero con base en el especializado análisis de las instituciones nacionales para que se tome específicamente en el diseño de las políticas las particularidades étareas, regionales y de género que haga falta. En todo caso nos parece de la mayor importancia que se realicen estudios y seguimientos muy formales (interinstitucionales) para documentar las necesidades *los problemas* de la agenda con datos y análisis contemporáneos. Por ello de especial importancia

será restablecer, fortalecer o iniciar - según sea el caso - la vigilancia de la nutrición.

Cuadro No 55

**Ingesta promedio 21,248 familias**

Zona	Ingesta Promedio kcal	Ingesta Promedio proteínas
Nacional	1886	51,0
Centro Norte	1684	46,2
Huasteca y Sierra	1746	45,3
Altiplano Norte	1703	47,5
Suroeste	1638	46,4
Pacífico Sur	1609	47,1
Península de Yucatán	1755	49,1

Fuente: EMAR 1979

Estos son los lugares de menor cantidad de ingesta y para comparar señalamos que la cifra de privilegio estuvo en la región Noroeste con 2360 kcal y 58,2 proteínas.

Cuadro No. 56

**Ingesta diaria per cápita por niveles de ingreso familiar**

	I	LI	III	IV	V
Calorías (kcal)	1,910.8	1,995.3	1,994.5	2,014.4	2,144.9
Proteínas (g)	50.7	51.2	52.9	56.5	61.2

	VI	VII	VIII	LX	X
Calorías (kcal)	2,065.7	2,158.4	2,263.9	2,165.7	2,413.9
Proteínas (g)	59.4	63.3	69.3	72.5	77.2

Fuente: Encuesta de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos 1982

Importa tomar conciencia de las diferencias entre los deciles polares.

En 1991 el INEGI con datos de la ENIGH 1984 estimó los consumos energéticos por deciles de hogares:

- el quintil de menor ingreso con un suministro per cápita diario de 830.50 kilocal
- el quintil de mayor ingreso con ingesta diaria de 3,874.08 kilocal
- sólo el 30 % de la población estaba realizando una ingesta recomendable

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Cuadro No. 57

Requerimientos para la población de bajos ingresos kg. por año por persona

	1982	1984
Maíz	124.4	134.8
Trigo	26.6	16.5
Frijol	15.3	14.9
Arroz	6.0	4.1
Azúcar	29.3	22.1
Aceites y grasas	5.5	3.4
Lácteos totales	58.7	27.3
Huevo	5.8	2.8
Ave	2.4	0.7
Pescado	2.9	1.3

Fuente: PRONAL 1983

No nos es posible confrontar rubros vis a vis, pues en cada administración y en cada institución ha habido criterios diferentes; por tal motivo sólo ofrecemos una perspectiva que ilustre la situación y repetimos nuestra idea sobre las "pruebas" de la importancia de la perspectiva individual de los tomadores de decisiones.

Según la Encuesta nacional de Nutrición (1988)

Los datos de prevalencia sobre desnutrición infantil que se encontraron fueron los siguientes:

Según el indicador de Waterlow (peso para la talla y talla para la edad) el 29.2% registró algún grado de desnutrición:

- \* 1.3 millones de niños y niñas eran desnutridos agudos
- \* 1.1 millones de niños y niñas eran desnutridos recuperados con peso normal pero talla reducida
- \* 200,000 niños y niñas desnutridos crónicos agudos con peso y talla reducidos.

A partir del indicador de peso para la edad: 41.9 % registró algún grado de desnutrición (la sumatoria de moderados y graves llegó hasta el 70% de la mediana de los valores de las tablas del National Center for Health Statistics de EU) de los cuales:

- \* 33.1% desnutridos leves
- \* 8.1% desnutridos moderados
- \* 0.7% desnutridos graves.

Con el indicador de talla para la edad (que es la referencia histórica) el 10.5% son desnutridos moderados. Por otra parte, con el indicador de peso para la talla 17.5% padecía algún grado de desnutrición:

- \* 13.1% desnutrición leve
- \* 4.5% desnutrición moderada

\* 1.0 desnutrición grave

Según la ENAMR 1979 con el mismo indicador de talla para la edad y con el de circunferencia mesobraquial la prevalencia de desnutrición en preescolares de 1 a 4 años fue del 57,3% y la zona más afectada con desnutrición crónica fue la Pacífico Sur con 60,7% en el grupo de niños de 1y 2 años y 43% para los infantes de 3 y 4 años.

Con la Encuesta de 1989 la región mejor nutrida tenía una ingesta 111 % superior a la peor dotada; con el indicador perímetro mesobraquial - talla - edad la región mejor nutrida en sus niños menores de cinco años se separó en 358.8 % respecto de peor nutrida. En las zonas Mixteca y Cañada sólo el 33.6 % de los niños menores de cinco años son normales, en tanto que el 5.4 % adolecen de desnutrición crónica... De acuerdo con las categorías de Waterlow 4.5 % con desnutrición grave y el 56.5 desnutridos adaptados" (CONAL 1992: 89). El grado de desnutrición promedio para el medio rural de 131.8 % superior al promedio urbano.<sup>237</sup> El consumo de kilocalorías diario per cápita en el medio rural era de 1830 y de 59.2 gr de proteínas.

El DIF realizó en 1991 el Censo de Talla, utilizó el indicador talla para la edad; con un corte de menos dos desviaciones estándar de la mediana de los valores de las Tablas NCHS obtuvo los siguientes resultados:

- 9.5 % de los niños de 6 - 9 años que habitan el área conurbada de la Cd. de México presentaron desnutrición crónica: 11 % de varones y 8 % de niñas
- estos resultados tuvieron alcances estadísticos idénticos a las inferencias muestrales 1989
- 

Estos resultados fueron sumamente polémicos pues con datos de la mayoría de los programas que realizaban vigilancia de la nutrición se documentó una peor situación de las niñas con respecto a los niños. Esto se manejaba incluso a nivel mundial y en ese sentido UNICEF había planteado los 90 como la década para mejorar la situación de las niñas.

Cuadro No. 58

**Principales causas de muerte**

Año	Causa	Lugar / tasa	Observaciones
1970	Déficit nutricional	8 / 27.2	
1980	Déficit nutricional	11 / 11.2	
1990	Déficit nutricional	10 / 20.0	

Fuente: Secretaría de Salud

Con tasas por 1000,000 habitantes. Quizá el haber pasado entre los años 80 y los 90 del lugar 11 al 10 nos posibilite a considerar la problemática de la

<sup>237</sup> Además en 1982 - 1983 el promedio de diferencias de peso corporal entre niños urbanos y rurales daba en el caso de los varones 8.6 y 5.5 kg en las mujeres; las tallas en mediana daba diferencia de 9 cm y 5 cm para varones y mujeres, respectivamente.

intensidad de la pobreza y la vulnerabilidad expresada en la realidad alimentaria.

Cuadro No. 59

**Muertes infantiles y preescolares por avitaminosis y otras deficiencias nutricionales 1976 - 1990**

Año	Infantil	Preescolar
1979		957
1980		972
1981		930
1982		
1988	3,087	1,647
1989	2,951	1,435
1990	2,626	1,258

Fuente: Presidencia de la República. CSG IV Informe de Gobierno

Cuadro No. 60

**Consultas a menores de edad con desnutrición severa entre 1990 y 1995**

Entidad y año	Consultas totales / desnutrición severa SS	Consultas totales / desnutrición severa IMSS- Solidaridad
Guerrero 1990	292,585 / 1,790	
Guerrero 1991	249,484 / 1,004	
Guerrero 1992	218,031 / 551	
Guerrero 1993	234,614 / 468	
Guerrero 1995	286,405 / 759	
México 1990	693,183 / 2,861	
México 1991	1'115,908 / 3,334	
México 1992	1'221,373 / 1,540	
México 1993	1'121,793 / 1,401	
México 1994	1'291,410 / 1,520	
México 1995	1'522,495 / 1,854	
Puebla 1990	217,462 / 1,325	153,125 / 5,384
Puebla 1991		179,784 / 3,821
Puebla 1992		178,037 / 1,655
Puebla 1993		157,315 / 1,492
Puebla 1994		152,244 / 955
Puebla 1995		156,376 / 662
Tabasco 1990	336,139 / 979	
Chihuahua 1990		29,133 / 901
Chihuahua 1995		30,128 / 272
Tabasco 1991	292,739 / 1,016	
Veracruz 1990	335,675 / 1,796	136,276 / 2,300
Veracruz 1991	293,733 / 1,235	195,811 / 1,874
Veracruz 1992	263,095 / 465	
Veracruz 1993	261,007 / 502	
Jalisco 1991	335,952 / 1,081	
Jalisco 1992	385,043 / 1,056	

Jalisco 1993	480,945 / 756	
Jalisco 1994	440,949 / 472	
Oaxaca 1990		114,730 / 3,991
Oaxaca 1991		141,734 / 3,946
Oaxaca 1992	163,535 / 408	133,501 / 3,154
Oaxaca 1993		165,933 / 2,848
Oaxaca 1994	174,306 / 576	168,704 / 647
Oaxaca 1995	215,786 / 1,102	186,799 / 473
Chiapas 1990		134,965 / 3,696
Chiapas 1991		197,428 / 2,522
Chiapas 1992		235,840 / 989
Chiapas 1993	102,081 / 541	238,832 / 611
Chiapas 1994	117,388 / 595	221,487 / 302
Chiapas 1995	171,937 / 743	217,458 / 282
San Luis Potosí 1991		86,209 / 814
San Luis Potosí 1992		84,929 / 1,040
San Luis Potosí 1993		87,586 / 688
San Luis Potosí 1994	86,286 / 480	88,853 / 292
San Luis Potosí 1995		81,771 / 347
Yucatán 1995	115,359 / 1,262	
Hidalgo 1992		70,959 / 679
Hidalgo 1993		78,199 / 604
Hidalgo 1994		79,126 / 427

Como siempre con las cifras oficiales en dotación de servicios se incrementa la oferta, con la consulta a menores con desnutrición severa por parte de la SS la cantidad va bajando y al final en 1995 vuelve a subir; nuestra explicación es que la pobreza se intensificó. En 1990, en Baja California Sur, sólo hubo 24 consultas para desnutridos graves de 39,380; siguió siéndolo en 1991 con 30 consultas, en 1993 con doce consultas. En 1992 fue Baja California Norte con sólo 17 consultas para desnutrición severa y en 1994 con 19 repitiendo la cifra en 1995.

Con los datos de IMSS - Solidaridad también Baja California fue la entidad con menos desnutrición severa, exceptuando 1994 que fue Coahuila con diez consultas y 1995 en que el Estado de México reportó cero desnutridos severos en consulta. Para la formulación de las políticas resulta de mucha importancia la desnutrición severa, pero las cifras de la desnutrición leve fueron verdaderamente alarmantes en el mismo orden cronológico del cuadro para ese rubro en consultas totales: 149,162 / 138,141 / 108,944 / 91,094 / 51,725 / 38,659. La disminución en las cifras puede deberse a una mejora en la situación nutricional o a menos asistencia de usuarios.

Los indígenas han sido atendidos fundamentalmente por el sector salud y por el INI; éste en su concepción de bienestar social ha incluido - al igual que el sector salud con el enfoque de la atención primaria - educación para salud incluyendo la temática de la nutrición y vigilancia epidemiológica y nutricional; también ha otorgado ayuda alimentaria directa en sus albergues y con un programa específico durante la administración de CSG y parte de la Zedillo.

En nuestra opinión se ha llegado a duplicar la atención de la política alimentaria hacia la población indígena porque han podido ser beneficiarios de distintas instituciones por una parte y por otra porque esas instituciones que han generalizado políticas y políticas no tomaron la tarea de sistematizar un diseño específico y orgánico de políticas. Este asunto es muy polémico desde la irrupción de la guerra al gobierno mexicano por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, los montos de presupuesto asignados a Chiapas desde 1994 han sido crecientes, pero no hubo una transformación en la concepción política centralista y no pública y el monto de la inversión gubernamental no ha bastado para eliminar las causas a este conflicto.

Como conclusión general para la política alimentaria señalamos que la modernidad que se ha perseguido por el gobierno definitivamente condujo a la progresiva pérdida de suficiencia alimentaria, desarrollándose un proceso en el que las señales del mercado internacional moldearon directamente la actividad económica de producción en medio de una fuerte y permanente crisis del campo. Además por el lado del consumo y la nutrición como resultados de estos 20 años encontramos el incremento del consumo suntuario de alimentos procesados (con mucho valor agregado) y, por otra parte, la continuidad en determinados sectores de la población de la subalimentación crónica y la desnutrición.

### **Los políticos decisores**

Existieron (y existen) tradiciones para la designación de los decisores son: a) gobernantes y b) personal gubernativo/administrativo ambos disponen de recursos políticos y jurídicos pero de distinto origen y la utilización que pueden hacer de ellos también es diferente; varían en ritmos de aplicación, intensidad y duración de los efectos legitimadores.

Para el desarrollo de las políticas y las políticas es absolutamente indispensable que los políticos decisores se caractericen por habilidades de liderazgo político, a partir de las cuales puedan establecer prioridades y lograr apoyos a esos (sus) criterios. Los políticos decisores pueden tener problemas para conservar o incrementar el apoyo de la mayoría de la población hacia sus proyectos y programas; es decir, déficit de aceptación desde la apatía hasta el franco rechazo; también se presentan a veces desajustes en la búsqueda de aceptación en tiempo de elecciones. En esos casos en México tradicionalmente ha existido la tendencia de recurrir enfáticamente al uso proselitista de la política social. Dándose una administración política de la política gubernamental que debería ser administración pública de la política gubernamental, que también debía ser pública.



Diversos especialistas han señalado que es muy difícil saber exactamente cómo se formulaba la política gubernamental, puesto que se hacía fuera del ámbito del público y de los miembros de base del propio partido en el poder; en un "regateo político" con intereses movibles y con la consigna de compensación posterior a los "perdedores". Al sector privado se le incluía por sondeos.

Nos atenemos entonces a la separación típico - ideal de las burocracias (concepto que asimilamos a lo que habíamos venido denominando tomadores de decisiones) en racional - técnicas y partidaria - política; la supremacía al uso de normas técnicas para tomar decisiones con la eficiencia como elemento clave, caracterizándose por ser autónoma, estable, responsable y objetiva. Por su parte la segunda releva los costos de las decisiones en términos de quién se beneficia y quién paga, para ellos (los políticos) la prioridad es el control político para la solución de los conflictos.

En México el Presidente nombraba a los miembros de su gabinete, las personas seleccionadas lo fueron en mérito de su lealtad personal, apoyo anterior y perspectivas al futuro. Con o a "pesar de" los nombramientos el presidente debía, generalmente, tratar de conciliar intereses de los diversos grupos políticos<sup>238</sup> en el poder y con los otros partidos políticos y organismos con presencia política relevante. En general, se ha confirmado para la supervisión de las acciones de los secretarios de estado, el presidente nombraba en los niveles de subsecretaría a personas de su confianza.

Fue en 1983 cuando se impusieron límites para los nombramientos, en los que se había llegado a la exageración con el nepotismo y el amiguismo. En años posteriores a nuestro período ha habido interesantes transformaciones con respecto a ese comportamiento.

La constitución de los grupos o camarillas políticas importa también en sí misma; estas alianzas se fundamentaban en el hecho de seguir a un líder, se ha demostrado que no era la ideología política el factor principal que las estructuraba. Eran equipos formados en torno a una persona. En los diferentes cargos del gobierno los miembros de las camarillas se movían de acuerdo a la designación de su líder. Desde luego, existían las subcamarillas, con sus respectivos jefes. En general, no se aceptaba el pasar de una camarilla a otra: investigadores como P. Smith, han documentado que la "deslealtad" era la falla menos tolerada en las reglas del juego de las camarillas.

"...la élite gobernante continúa saliendo de las filas de familias ricas y conocidas, cada vez más a menudo proceden de las regiones centrales del país y en particular del DF. También cada vez más a menudo son tecnócratas aunque, desde luego, si quieren avanzar considerablemente también deberán

---

<sup>238</sup> Grupos políticos personales, en los cuales tradicionalmente se fundamentó la política, con implicaciones directas en el ejercicio de las políticas. Desde luego, el político más influyente era el presidente en funciones Roderic Ai Camp afirmó: "... para desarrollar una metodología precisa para predecir la filosofía de una administración, es necesario concentrarse en el presidente titular" (Este País 1995: 46).

mostrar olfato político...En su mayoría este nuevo tipo de políticos que ocupan puestos públicos pasaron por la UNAM o el Colegio de México...habitualmente complementados con experiencia de posgrado en el extranjero...Antecedentes similares tienen miembros del gabinete, y el actual gobierno está lleno de doctorados en economía...Así como hay relativamente poco movimiento entre la política del partido y las burocracias gubernamentales, también hay pocos traslapes de carrera en el sector privado." (Ward 1990:75).

El ciclo sexenal creaba la siguiente dinámica:

- los dos primeros años la coordinación de los equipos, que establecían nuevas políticas, diferentes de las de la administración anterior de las que se disocian, explícitamente
- los programas y acciones de policy se llevaban adelante durante los años tercero, cuarto y quinto
- desde el quinto año se comenzaba el acercamiento con el posible sucesor y con quienes se consideraba que ocuparían puestos de importancia en la siguiente administración; cuando se nombraba al candidato, se conformaban los ganadores y los quemados o perdedores en una amplia gama de jerarquías
- en el año sexto se trataba de culminar los programas, reforzando el proselitismo partidista

"...todos los presidentes están comprometidos con la expansión económica desde su cuarto año en el poder...Las medidas políticas de austeridad económica obligan al Estado a entrar en tratos con aquellos grupos sociales que probablemente serán los que más sufran...pero tales acuerdos duran dos o tres años, después de los cuales la creciente inquietud exige cierto grado de reflación" (Ward 1990:43) Aunando la lucha política por la elección presidencial se iban creando presiones sobre el gasto público.

En nuestro período, hemos ubicado un importante corte; la tendencia al cambio en la concepción y uso del aparato gubernamental tuvo expresiones específicas en el discurso de los políticos y en las funciones de éstos; sobre todo, comienzan a darse ciertas limitaciones en la rotación y ejercicio global, en la actuación no pública de los funcionarios públicos. Los políticos se mostraron "temerosos" de que las formas de acción de los tecnócratas permitieran una mayor difusión de la información "política" entre el público. Los planteamientos de los tecnócratas, en cierto sentido, conducían a defender una mayor participación del público ciudadano en la labores de la planificación gubernamental.

Los tomadores de decisiones de tendencias desarrollistas "...deben tener un alto grado de aislamiento de la política clientelar y depredatoria de corto plazo, y deben tener habilidad para emplear la disciplina del mercado contra el cabildeo inevitable de grupos predadores" (El Economista Mexicano 1997:16) La agenda tecnocrática se basa en la economía normativa y, por otra parte, para que contenga elementos de publicidad se requieren procesos políticos amplios e inclusivos para lograr la sustentabilidad de las reformas económicas en el largo plazo. Es justamente la participación del público ciudadano la que

podría conducir a mayor continuidad o simplemente continuidad en las acciones gubernamentales. Recordemos que los procedimientos constitucionales y legislativos garantizan la expresión de la voluntad soberana, pero se requiere que esa voluntad soberana se halle previamente formada.

### **José López Portillo**

Sin ninguna normatividad al respecto de los nombramientos, este presidente otorgó cargos importantes a sus familiares incluso habló del “orgullo” de su nepotismo para referirse a su hijo José Ramón ( Subsecretario de Evaluación en la SPP), su primo Guillermo titular del INDE, su hermana Alicia como secretaria privada del propio presidente y la otra hermana Margarita al frente de Radio, Televisión y Cinematografía.

Hubo tres secretarios de Hacienda: Julio Rodolfo Moctezuma Cid, David Ibarra Muñoz y Jesús Silva Herzog. En la SPP: Carlos Tello Macías, Ricardo García Sainz, Miguel de la Madrid Hurtado y Ramón Aguirre Velázquez. Por primera vez una mujer como secretaria de estado: Rosa Luz Alegría en Turismo

### **Miguel de la Madrid Hurtado**

Fue este el presidente que incorporó a los “tecnócratas”, pero a pesar de que se adujo en su defensa la capacitación profesional que poseían; en verdad, estuvieron ahí por la voluntad directa del poder ejecutivo.

Para llevar a cabo la encomienda de la “Renovación Moral” estuvieron al frente de la Contraloría General de la Federación Francisco Rojas Gutiérrez e Ignacio Pichardo Pagaza. Jesús Silva Herzog salió de Hacienda derrotado por el equipo de CSG y se fue de embajador a España. Por señalamientos expresos de corrupción salió de la SCT Rodolfo Felix Valdés, sustituido por el subsecretario Daniel Díaz Díaz; en el mismo tenor Eduardo Pesqueira Olea tuvo que renunciar a la SARH, que ya era el segundo secretario pues había iniciado Horacio García Aguilar. También hubo denuncias relativas a corrupción hacia el secretario de SEDUE, Guillermo Carrillo Arena, relevado por Manuel Camacho Solís.

### **Carlos Salinas de Gortari**

Encontramos la primera excepción en el nombramiento para el gabinete de un “no político partidista” y fue Jorge Carpizo Jesús Silva Herzog inició al frente de Sectur y después fue nombrado embajador en EU

“Producto de un proceso del que todavía hoy muchos dudan, el presidente de 1988 a 1994 conformó un equipo mezcla de fuertes figuras políticas - hizo venir de Veracruz a Fernando Gutiérrez Barrios a la SG - y tecnócratas, entre estos Pedro Aspe, Jaime Serra Puche, Luis Donald Colosio y Ernesto Zedillo. Aunque su equipo reflejaba su control absoluto en el ejercicio del gobierno, muy temprano se demostraría que en esa tarea José Córdova Montoya, jefe de la Oficina de Presidencia, resultaba central. El presidencialismo vivió nuevas épocas de esplendor con Salinas. Los secretarios operaban como extensiones

para sus proyectos transexenales: Colosio y el Programa Nacional de Solidaridad; Víctor Cervera y Arturo Warman desde la Reforma Agraria, con las reformas al Artículo 27 Constitucional” (La Jornada 30 noviembre 2000).

Se insistió (en los medios) en que el nombramiento de Manuel Camacho como Comisionado para la Paz en Chiapas molestó a Colosio, sobre todo, porque la opinión pública hacía poco aprecio de su campaña presidencial.

Para comprender la transformación de las coaliciones de apoyo es necesario ubicar la problemática estructural en la que los ejes tradicionales de legitimidad se habían venido erosionando desde la administración de Miguel de la Madrid; la argumentación de fondo era resolver la incapacidad del sistema productivo, no sólo con reformas económicas de manera que se replanteó el principio de la economía mixta: modificando las vertientes productiva y distributiva del estado, así como nuevas alianzas y pactos sociales alejándose de los sujetos políticos tradicionales.

La diferencia, entonces, de esta gestión con los otros sexenios fue la utilización de “canales novedosos” para la ejecución de la política gubernamental con recomposición del sistema político al no recurrir única o privilegiadamente a los organismos corporativos tradicionales, y, en consecuencia, haber reducido el peso político de dichos grupos. Además, la participación comunitaria y algunos de sus líderes también contribuyeron, en cierta medida, a la modificación de los bastiones tradicionales de la política. En conjunto sí hubo una recomposición que afectó los microsistemas políticos regionales y los sectoriales.

Pero debe quedar claro que la mencionada alteración del sistema político no significó una tendencia a la democratización, ni siquiera se puede considerar que se haya impulsado realmente la modernización política, al menos en el sentido ocurrido en los países desarrollados. Por el lado de la publicidad de la política gubernamental tampoco hubo todos los aportes que el discurso salinista enarbó y como siempre un uso privado y patrimonialista de los recursos gubernamentales.

### **Ernesto Zedillo Ponce de León**

Primer militante panista designado en un gabinete presidencial, fue Antonio Lozano Gracia. Sin afiliación partidista Juan Ramón de la Fuente y Julia Carabias, pero ella había sido militante de la izquierda anteriormente. Al primer mes de la administración se pidió la renuncia de Jaime Serra por su “responsabilidad” ante la crisis económica, el recordado “error de diciembre”. Fausto Alzati también tuvo que renunciar por no poseer los títulos académicos que ostentaba Guillermo Ortiz pasó de SCT a SHyCP; Carlos Ruiz Sacristán de PEMEX a la SCT y Adrián Lajous a Petróleos; Labastida sustituyó a Arturo Warman en SAGAR; en la STPS Javier Bonilla sustituyó a Santiago Oñate; y Jesús Reyes Heróles a Ignacio Pichardo en la Secretaría de Energía.

“Con un estilo distante y ajeno, que se reflejó lo mismo en su trato con la población que con los mismos subordinados, Zedillo no puso reparos para remover incluso a políticos de su cercanía, como Esteban Moctezuma, primer

secretario de Gobernación a quién más tarde reivindicó en SEDESOL” (La Jornada 30 noviembre 2000)

“El nuevo gabinete continúa la tendencia general manifestada desde la administración de MMH de una mayor prominencia de la élite burocrática nacional capacitada en economía, educada en el extranjero y con experiencia en agencias económicas (específicamente en el Banco de México, Programación y Presupuesto, y Hacienda)...está dominado por miembros de la generación de Salinas (nacida en los años 50)...nombrando a tres mujeres en su gabinete, el número más alto en la historia política de México. Aún más significativo es que haya nombrado a un miembro de un partido de oposición para un puesto clave (Procurador General)...” (Este País 1995:46)

En un tono jocoso, fueron propuestos los siguientes grupos políticos (visibles) al comienzo de la administración de EZPL: “Hemos considerado una media docena de hipótesis, conjeturas, suposiciones, y demás lucubraciones, de las cuales emergen siete grupos principales enunciados como sigue por el orden de importancia que pesentaban:

- Tecnócrata o familia feliz - Jefe nato Carlos Salinas; Miguel de la Madrid, los hermanos Rojas Gutierrez, Jaime Serra Puche, Pedro Aspe, Emilio Lozoya
- Grupo Atlacomulco - cabeza indiscutible Carlos Hank, pertenecen a él Ignacio Pichardo, Emilio Chuayfet, Humberto Benitez Treviño, Alfredo Baranda
- Chilpachole Star - liderado por Fernando Gutiérrez Barrios
- Pibil team - creado y sostenido por Emilio Gamboa Patrón, José Narro y Manlio Fabio Beltrones
- Camacho dream - prosélitos de Manuel Camacho como Marcelo Ebrard, Alejandra Moreno Toscano, Jorge Carpizo, Diego Valadez
- Bacanora power - grupo en desbandada que fue liderado por Luis Donaldo Colosio
- Parque jurásico - políticos tradicionales del sistema como Blas Chumacero, R. Rodríguez Alcaine, Víctor Cervera Pacheco, Alfonso Martínez Domínguez” (Martré 1994:64 -65).

De manera genérica, algunos especialistas (por ejemplo del Programa Tulane, EU) consideraron que el equipo económico fue el más homogéneo - hasta ese momento- y que en la parte política se podía encontrar más diversidad. Para nosotros si existió una vinculación directa entre el perfil profesional de los decisores y su militancia política, primero con el hecho de ser integrantes de los tomadores de decisiones de “primer nivel” y en segundo lugar ello también impuso marcas especiales a la forma y tipo de decisiones que se adoptaban.

Quienes conformaron los gabinetes de los cuatro presidentes que analizamos no escaparon a la parte de la cultura política nacional que implicó el sistemático sometimiento hacia el titular del Ejecutivo. Incluso aceptamos ideas como la siguiente: “Hay personajes con tanta permanencia en los gabinetes presidenciales, que nadie podía darse el lujo de 'sepultarlos' políticamente: si no eran llamados en el arranque presidencial, más temprano que tarde se les llamaba para algún relevo. Nombres: Arsenio Farrell, Francisco Labastida, Jorge...

de la Vega, Carlos Hank, Ignacio Pichardo, Víctor Cervera y, en su momento, el propio Porfirio Muñoz Ledo" (La Jornada 30 noviembre 2000)

Referente a los tomadores de decisiones, los políticos premodernos paladines del uso privado y proselitista de los recursos nacionales, a los que separamos en políticos - políticos y en políticos - funcionarios encontramos las siguientes recurrencias:

Tabla No. 20

**Recurrencias de los decisores**

Características	JLP Abogado UNAM	MMH Abogado UNAM	CSG Dr. Economía Política Universidad Harvard	EZPL Dr. Economía Universida d Colorado
Administración pública centralizada (secretarios y subsecretarios)				
Sin estudios universitarios	-	1	4	-
Con posgrado nacional	-	6	4	4
Con posgrado extranjero	2	26	28	15
Miembro del PRI	18	45	42	21
Miembro de otro partido político	-	-	-	1
Sin datos de militancia	26	14	11	23
Mujeres	1	2	3	3
Total	46	60	59	46
Administración pública desconcentrada (funcionarios)				ya no se publicaron los datos
Sin estudios universitarios	1	-	-	
Con posgrado nacional	-	2	1	
Con posgrado extranjero	-	9	7	
Miembro del PRI	4	21	10	
Miembro de otro partido político	-	-	-	
Sin datos de militancia	3	2	8	
Mujeres	0	3	1	2
Total	8	22	21	16

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## **¿Es necesaria la redefinición de funciones estatales para el desarrollo de la política alimentaria en México?**

Para responder a la pregunta de este apartado comencemos con la diferencia entre soberanía alimentaria y autosuficiencia alimentaria. Soberanía sería producir la mayor parte de los principales alimentos 75 - 80% de granos básicos, eso permitiría libertad de decisión (Calva). Mientras que la autosuficiencia alimentaria es un objetivo de alta prioridad nacional porque protege empleos rurales, el ingreso de agricultores y es un factor para la preservación irrestricta de la soberanía nacional. Nuestro enfoque es que el fin último de la política alimentaria es la seguridad alimentaria

“Desde el punto de vista económico, el problema de la mala nutrición representa claramente el mayor desperdicio a nivel mundial de recursos económicos potenciales, a saber la vida de millones de personas potencialmente productivas ahora y en los próximos decenios, y es probablemente el más grave defecto de funcionamiento del mercado que queda todavía por resolver. Por tanto, toda consideración relativa a los costos ha de tener también en cuenta los beneficios que dejarían de percibirse en caso de que no se adoptara medida alguna” (FAO WFS 96/TECH/9:34).

Concretamente estructurar políticas de seguridad alimentaria en los hogares significa establecer, asegurar o mejorar:

- 1.- acceso a los alimentos: capacidad económica para adquirirlos y, en su caso, coordinación de acciones de ayuda alimentaria de los organismos nacionales e internacionales
- 2.- fomentar la producción de alimentos para autoconsumo
- 3 - establecimiento de micro y pequeñas industrias alimentarias
- 4.- desarrollo y aplicación de tecnologías para aumentar y diversificar la producción
- 5.- ampliación de infraestructura para acopio de productos agropecuarios y pesqueros
- 6.-promover la modernización de los sistemas de comercialización y distribución
- 7.- promover organización y capacitación de productores y comerciantes
- 8.- establecer esquemas diferenciales para la atención nutricional
- 9.-fortalecer sistemas de vigilancia nutricional y epidemiológica, actualizaciones periódicas de las metodologías, realizar diagnósticos nacionales
- 10.- intensificar actividades de promoción y fomento a la salud
- 11.- intensificar y mejorar programas de orientación alimentaria y nutricional, que incluyan 12.- desarrollar actividades educativas vs mitos y formas de discriminación al interior de las familias y las comunidades
- 13 - reforzar programas y aplicación de los mismos para control de la calidad e inocuidad de los alimentos
- 14.- promover la investigación y desarrollo de tecnologías para mejoramiento de la calidad nutricional
- 15.- promover la aplicación de normas sanitarias en la producción, transformación, manejo y preparación de los alimentos

Entre 1976 - 1996, en el país hubo una estructura agroalimentaria heterogénea, polarizada. Se pasó de ser un exportador a depender del mercado externo para el consumo alimentario de la población. En la importación de alimentos fue cambiando la importancia porcentual de los granos básicos y se convirtió, desde entonces, en un proceso sistemático en nuestras políticas; de hecho se complejó en las décadas de lo 80 y los 90<sup>239</sup>. Asimismo ha influido la adopción de modelos alimentarios emanados de países industrializados<sup>240</sup>, esta situación ha sido ampliamente reforzada por los mensajes de los medios masivos de comunicación.

Es preciso reformular gubernamentalmente con enfoque público los planteamientos y estrategias (policies) sobre el concepto de desarrollo económico (como crecimiento, modernización tecnológica y mejoramiento del bienestar social). No parece plausible considerar las soluciones completas o finales a la problemática alimentaria nacional a menos que se trabajen integralmente las políticas gubernamentales, para lograr superación en los niveles de ingreso y seguridad social que, en general, se garanticen a la población condiciones adecuadas (y suficientes) de salud, vivienda, educación y alimentación.

En la intervención gubernamental es de fundamental importancia, en primer lugar, la concepción: lo político, para de ahí derivar ¿qué magnitud deben tener las asignaciones globales de presupuesto para el sector alimentario?, ¿cómo deben asignarse los recursos entre los distintos programas sectoriales? y, luego, en los programas específicos. Es decir, relacionar: disponibilidad de alimentos, acceso a los alimentos, comportamiento y conocimientos de los consumidores, salud pública, educación formal e informal. Abarcando con amplitud el contexto de la vida colectiva y familiar de los grupos de beneficiarios.

Rutinariamente la élite decisora no logró las metas económicas a que se comprometió y que se fundamentaran en el bien común o publicidad como "el" elemento fundamental para la gestión gubernamental, si bien en todas las administraciones analizadas se señaló reiteradamente que el objetivo de la política económica era la promoción del bien general, discursivamente la publicidad sí estuvo presente. Cambiaron desde luego las palabras o frases, adecuándose siempre con versatilidad que asombra a las condiciones internacionales y nacionales.

El cabal funcionamiento público de la política gubernamental tendría que atender con objetividad y criterios racionales la relación y propuestas de los organismos internacionales; pero en ocasiones los tomadores de decisiones se han excedido en la aceptación acrítica, a nivel de discurso se incorporaron ideas que no siempre se aplicaron.

---

<sup>239</sup> Fue en 1980 cuando se importó la tercera parte de nuestras "necesidades" de frijol

<sup>240</sup> Los patrones de consumo importados de los países desarrollados se han adoptado fundamentalmente en esferas urbanas y se caracterizan por la utilización de altos niveles energéticos y proteínicos, con creciente presencia de proteínas animales y un aceleradísimo incremento de los productos industrializados, pero también se modificó la dieta rural, según documentó el INN.



Por sus características de no publicidad, el Estado Mexicano se puede adjetivar, para ese período, como "estado otorgador de favores", que condujo muy hábilmente la competencia entre los diversos grupos, con lo que obtuvo ganancias proselitistas y de adhesión, fortaleciendo la pasividad en los ciudadanos receptores de las políticas social y alimentaria.

Ese estado "otorgador de favores" puede comprenderse partiendo de las ideas sobre el corporativismo<sup>241</sup> como una serie de acuerdos posibles entre intereses organizados (individuos, familias, empresas, comunidades o grupos) para mediar con interlocutores (privilegiando a organismos gubernamentales) y participar o influir en las decisiones políticas gubernamentales. Ciertamente en México funcionó tradicionalmente el corporativismo, en la última década hubo, importantes transformaciones en el sistema y cultura políticos imperantes.

Esa perspectiva nos ha parecido muy fructífera para analizar la política alimentaria porque nos lleva directamente a la representación y el control político; sin duda, ambos han sido elementos clave en la definición esa política o más específicamente en la aplicación de ciertos proyectos y de programas. Encontramos respuestas a las preguntas planteadas sobre la formación de las actitudes políticas, la intensidad de ciertos comportamientos colectivos.

Asimismo con esta perspectiva también es posible pensar en los beneficiarios de los mencionados proyectos y programas y la publicidad de las políticas gubernamentales a partir de lo cual afirmamos que a ambos bandos les convenía la no publicidad del aparato gubernamental: a los **políticos** - **políticos** (tradicionales y premodernos) y a los **súbditos** - **ciudadanos** (pasivos y siempre dispuestos a recibir dádivas).

Desde luego el impulso y la aceptación gubernamental a las relaciones corporativas eran necesarias en el marco del estado de tipo benefactor - otorgador de favores, al irse transformando, desde nuestro punto de vista en primer lugar por influencia de los organismos internacionales y, secundariamente, por procesos internos de ruptura en el sistema político y en la cultura política; la concepción gubernamental sobre el desempeño estatal en conjunto, hubo de modificarse desde la mecánica del funcionamiento de la gestión pública hasta dichas relaciones. Acontecimientos que empezaron desde la administración de Miguel de la Madrid y que como se sabe se profundizaron con Carlos Salinas y continuaron, aunque muy problemáticamente, con Ernesto Zedillo.

En consecuencia podemos entender por qué los programas y su aplicación ha sido para los beneficiarios que tienen más información y cierta capacidad de organización, no necesariamente para los más necesitados, aun con la focalización. Nosotros lo explicamos por la vinculación corporativa que provocó:

---

<sup>241</sup> En este tema nunca está de más recordar la ya clásica definición de Schmitter: un sistema de representación de interés en el que las unidades constituyentes se organizan en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (sino es que creadas) por el Estado y a las que se otorga un monopolio deliberadamente representativo dentro de sus respectivas categorías a cambio de respetar ciertos controles en su selección de líderes y en la articulación de demandas y apoyos

- inequitativa distribución de recursos entre las policías
- no garantía de paridad de acceso a proyectos y programas entre los grupos sociales
- no garantía de participación en la toma de decisiones o diseño de proyectos y programas por parte de "todos" los beneficiarios
- dificultad o poca importancia hacia los procesos de evaluación para proyectos y programas
- designación de tomadores de decisiones en razón del funcionamiento de camarillas políticas en detrimento de experiencia o conocimientos
- fortalecimiento de algunas fracciones o grupos de políticos para el reparto del poder político de acuerdo con las camarillas políticas
- fortalecimiento de la cultura de poca participación, de nula crítica, de pasividad cívica

La concertación corporativista se tradujo durante años en la aceptación del ejercicio de la política gubernamental planeada sin criterios de publicidad per se; los resultados atendieron más al proselitismo político posible por la fuerza de la representación de determinados grupos y, desde luego, lo encontramos en el ámbito de la política alimentaria. De manera que importantes proyectos y programas se resolvían mediante negociaciones semiprivadas o definitivamente privadas.

Es decir, que se cumplía efectivamente un vínculo de reconocimiento por la parte gubernamental a determinadas representaciones y éstas actuaban monopólicamente para demandar soluciones a la problemática que definían. Recordando una vez más a Schmitter: el corporativismo estatal tiende a estar asociado a sistemas políticos donde las unidades territoriales están fuertemente subordinadas a un poder burocrático central; las elecciones han sido suprimidas o tienen un carácter plebicitario; el sistema de partidos está dominado o monopolizado por un partido único y débil, y donde las autoridades ejecutivas adhieren a una ideología única y exclusiva y son reclutadas de manera selectiva, además de que son reprimidas las subculturas por medio de las cuales se expresan las clases, los grupos étnicos y lingüísticos o regionales (Still the century of corporatism?).

La progresiva eliminación de las tradicionales relaciones corporativas en el país no dio lugar a la existencia inmediata de intereses sociales/públicos sólidamente organizados, que en el marco de un estado suficientemente autónomo que propiciara una real competencia por el logro de intereses de los diferentes grupos de ciudadanos. La participación de los beneficiarios en los diseños de los programas y tecnificación de éstos en política alimentaria en nuestro período fue impulsada al principio por propuestas de los organismos internacionales, bajo criterios de rentabilidad y eficiencia económica; no sólo por democratización y publicidad de las policías.

La cuestión problemática, pensando en el futuro, es como agregar realistamente y desde un enfoque público: los procesos políticos democratizantes con el desarrollo económico en un contexto de la más amplia participación ciudadana posible. ¿Hasta qué profundidad deben transformarse

la instituciones y la concepción de la gestión gubernamental? y con ello evidentemente las políticas y las policies.

La "visión estratégica" no debería permear sólo a la planeación económica en un sentido restringido. Nuestro punto de vista es que las acciones esenciales se tienen que expandir más allá de la macroeconomía; considerar las economías de escala en las regiones, estados y municipios. Los distintos estratos sociales e incluir todos los problemas de la agenda pero eso sí, definitivamente, con un enfoque público.

Fortalecimiento de la capacidad estatal para reformar el otorgamiento de los servicios sociales, significa no eliminar las responsabilidades federales, pero con efectiva desconcentración y descentralización; desarrollar políticas por la justicia social que manifiesten la equidad en policies específicas **son funciones irrenunciables de la buena administración**, no es lo único ni suficiente pero si estamos de acuerdo en la necesidad de reformar, en algunos aspectos, al aparato de gobierno, concretamente en la parte que atiende la política federal del poder Ejecutivo.

Por ejemplo, no es sólo una cuestión de número de dependencias, la estructura debe de ponderarse de acuerdo con criterios de qué debe resolver la agenda gubernamental y de ahí se deriva el ¿cómo?:

Cuadro No. 61  
**Administración Pública Federal por sector según dependencia**  
**1900 - 1994. Número**

Secretarías	Sector central / direcciones generales	Sector paraestatal		
		Descentralizados	Empresas mayorit	fideicomisos
Totales: 1990	359	82	147	51
1991	372	78	120	43
1992	367	83	101	35
1993	385	82	97	29
1994	382	82	106	28
SEMARNAP: 1990	11	0	1	1
1991	11	0	0	0
1992	11	0	0	0
1993	11	0	0	0
1994	11	0	0	0
SAGAR: 1990	16	7	4	5
1991	16	5	2	4
1992	14	5	1	2
1993	14	3	1	2
1994	13	3	1	1
SEDESOL: 1990	19	0	3	4
1991	19	0	3	4

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

1992	19	1	3	4
1993	19	2	3	3
1994	19	2	0	1
SEP: 1990	28	15	18	4
1991	28	15	14	2
1992	28	18	23	3
1993	28	18	24	3
1994	29	19	22	3
SECOFI: 1990	19	6	25	2
1991	19	6	21	1
1992	19	6	19	0
1993	25	5	19	0
1994	25	5	19	0
DDF: 1990	33	6	2	3
1991	38	6	2	3
1992	38	6	2	3
1993	38	6	2	3
1994	38	6	2	3
SS: 1990	19	14	1	0
1991	18	13	1	0
1992	18	13	1	0
1993	18	13	1	0
1994	18	13	1	0

*Fuente. Presidencia de la República. Carlos Salinas de Gortari. VI Informe de Gobierno*

Aceptamos para pensar la reformulación gubernamental una clasificación de las actividades del estado de la siguiente manera:

- 1.** acción de ordenamiento - establecimiento del orden jurídico nacional
- 2.** acción de regulación - interviene en el mercado con instrumentos financieros para regular la actividad de los particulares
- 3.** acción de sustitución - participa en la producción de bienes y servicios
- 4.** acción de orientación y coordinación - como rector de la economía en la vida cultural y asistencial

Como se puede apreciar las políticas social y alimentaria (y sus políticas) se comprenden en los puntos 3 y 4 de manera directa e indirectamente en el primero. A futuro habría que insistir en la separación de los siguientes tipos de instituciones y de políticas:

- organismos y programas que apoyan la producción de alimentos, así como su distribución
- organismos y programas con impacto directo en la alimentación, por oferta de productos básicos; por ayuda alimentaria directa con dotación de paquetes, despensas y raciones
- organismos y programas con impacto indirecto, las que influyen en la salud, capacidad adquisitiva, niveles educativos que pueden tener un reflejo en la mejoría de la situación alimentaria

La transformación que hemos pensado radica en fortalecer la intervención de las secretarías de estado mediante mayor coordinación, pero, en particular, la destinada al desarrollo social, con un enfoque integral y federal de la agenda gubernamental. Sobre todo que se explicitaran muy bien las razones para continuar privilegiando a la parte productiva (SARH -SAGAR) o a salud (SSA-SS- DIF) para el diseño y ejecución de las principales políticas y políticas de política alimentaria. Coordinación racional (arreglo de medios a fines) eliminando la sobrerrepresentación.

JLP retomó de la administración anterior, después de él los tres siguientes presidentes también, para la vinculación entre el Ejecutivo Federal y los otros dos niveles de gobierno (el estatal y el municipal) la figura de coordinación intergubernamental de un *comité* con representación de los tres niveles de gobierno: Existen diversos tipos de *finés*, uno de los más importantes es la negociación del presupuesto a entregarse; otro la temática de agenda gubernamental y qué institución resuelve. En las sesiones se informa, discute y se toman resoluciones. Realmente no ha habido, en nuestra opinión, transformaciones verdaderamente importantes, pero quizá una de las más destacadas haya sido la inclusión tendencialmente cada vez con más intensidad de la ciudadanía, vía las ONGs y diversas organizaciones de productores. Este aspecto debe reforzarse y aceptar propuestas novedosas para mejorar las funciones, desde luego sin caer una vez más en la sobrerrepresentación.

Además, también hay que recordar que con MMH se reformó el Artículo 26 constitucional quedando como obligatorio el Sistema Nacional de Planeación Democrática que, a su vez, reforzó el enfoque que sustenta COPRODE, CUC, CUD, CDS, COPLADEUM, etc . Es importante destacar que en las cuatro administraciones, si bien con algunos cambios en el léxico, se insistió en que estas figuras administrativas impulsarían el *desarrollo regional*, para lo cual siempre se les adjudicó (al menos discursivamente) la posibilidad de lograr mayor eficiencia y racionalidad en las políticas federales y en las políticas tanto federales como estatales. El proceso de descentralización se ha llevado a cabo más como una concreción del adelgazamiento del estado, que como búsqueda de mayores niveles de publicidad en la política gubernamental.

Cuando proponemos la pertinencia de ciertas modificaciones en la estructura del aparato de gobierno; en las formas de diseñar y ejecutar las políticas; y en la elección de los funcionarios así como en las formas de calificar su desempeño, para nosotros no es *la opción* única ni la mejor el reducir la cantidad de oficinas gubernamentales, o la cantidad de personal. El famoso adelgazamiento del estado puede ser apropiado para ciertos casos, pero no es la respuesta generalizable, sobre todo porque se debe razonar (con criterios de publicidad) y responder por la eficacia de las políticas y de las políticas en sí mismas pero también porque se relacionan directamente con la soberanía y seguridad nacionales. Podemos tomar como ejemplo el caso de CONASUPO porque tuvo muchísima importancia en la política y en las políticas.

Además, que la coordinación interinstitucional se lleve realmente a la práctica en las policias y no sólo en reuniones que aunque tengan un alto nivel jerárquico no se apliquen. En ese sentido también consideramos de suma importancia no desechar acriticamente lo ya realizado, por ejemplo, el Sistema de Información Geográfica de Programas Sociales (en el Sistema para la Planeación Regional de INEGI - CONASUPO - SEDESOL).

Abarcando todas las fases del sistema alimentario la concepción gubernamental, para ser pública, deberá tomar en consideración el mantenimiento de la biodiversidad<sup>242</sup>; calidad del aire, del suelo, del agua y manejo de la energía<sup>243</sup>. “Ante la desregulación de la economía en el campo en lo que concierne a la tierra, los precios y el agua principalmente, los instrumentos pensados para mitigar sus efectos difícilmente pueden frenar el proceso de deterioro social y ambiental” (Grammont 1996 Vol III: 217).

La seguridad alimentaria no se logrará únicamente por modificaciones legislativas, si bien estas son importantes. Cuando señalamos que no estamos de acuerdo en que las medidas legislativas sean la solución, lo decimos en el sentido de que cumpliendo y cubriendo cabalmente lo que ya se acordado en los mandatos de las leyes, en las obligaciones explícitas de las policias y en los compromisos internacionales contemplamos que podría resolverse la problemática que hemos planteado en torno a la seguridad alimentaria y la soberanía nacional sin necesidad de perder tiempo en propuestas que tendrían que pasar por los sinuosos caminos legislativos. **En este sentido, la redefinición de las funciones estatales para nosotros en el caso muy concreto de México sería cumplir realmente con lo que ha sido aceptado justamente como funciones estatales.**

## **Diseño de programas en política alimentaria**

### **Propuestas generales para criterios de política**

¿Bienestar alimentario y nutricional de toda la población?<sup>244</sup> La población, para el diseño de la política alimentaria no es una “suma” de personas con características compatibles al 100%, ese conjunto de personas tiene que ser desagregado de acuerdo con sus necesidades. Desde luego se pueden (y deben) realizar ciertos agrupamientos poblacionales, lo importante aquí es hacer notar que los criterios deben ser amplios para abarcar a todos en los diseños de la agenda gubernamental. Por si lo anterior no fuera ya

<sup>242</sup> Ante el incremento de la pobreza y de la marginación la problemática ecológica refuerza la desigualdad entre individuos y regiones. En la producción agrícola existen ejemplos claros del círculo vicioso entre falta de recursos financieros, aplicación de tecnología obsoleta y falta de aceptación cultural a cambios que realmente no efecten el ecosistema.

<sup>243</sup> El desarrollo sustentable es, según la Comisión Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo, aquel desarrollo que satisface las necesidades de una generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Haciéndose referencia a crecimiento económico “equilibrado”

<sup>244</sup> En el año 2015 según la FAO 580 millones de personas sufrirán mala nutrición crónica; en julio de 2000 rindió esta organización un informe en el cual señaló que “la comunidad internacional tiene dificultad en cumplir el objetivo de la Cumbre Mundial para la Alimentación 1996” (La Jornada 25 julio 2000)

problemático y complejo hay que enfatizar que en algunos casos los resultados de las acciones institucionales para lograr el bienestar alimentario y nutricional pueden requerir para ser efectivas más de una generación y para que se vean los resultados.

Las acciones más globales del gobierno, las políticas, aterrizadas en polices se pueden componer por proyectos, los que la ONU ha definido de la siguiente manera: empresa planificada que consiste en un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas para alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y un período dados. Es una unidad operativa en el proceso de planeación, como eslabón final y está orientado a la producción de bienes o servicios específicos. Los programas se articulan a partir de proyectos y un conjunto de programas conduce a un plan. Tanto en los programas como en los planes a partir de decisiones políticas se establecen estrategias y medios estructurales y administrativos. Esta perspectiva cobra pertinencia por la disparidad en el uso de estos vocablos en el discurso gubernamental.

Definir con realismo y específicamente los objetivos de la política alimentaria permite plantear y planear políticas específicas y diferenciadas para cada una de las fases del sistema alimentario, al tiempo que atender a los diversos grupos poblacionales. Asimismo es muy importante - como ya se ha mencionado - completar la concepción abstracta y amplia del sistema alimentario con aportes analíticos de nivel micro sobre los tipos de agentes, unidades de producción y de consumo, y sobre las organizaciones institucionales, no gubernamentales e internacionales que participan del proceso, nunca obviando u omitiendo las diferencias regionales.

Los proyectos y programas, se pueden aglutinar en:

- \* crear directamente capacidad productiva a largo plazo Para incrementar la producción de alimentos con instalaciones de riego, infraestructura rural (electrificación y carreteras), investigación agrícola, ganadera y pesquera. Además, desde luego, de la permanente inversión en mantenimiento
- \* para la producción de alimentos. Abarcando el sector agropecuario y pesquero, incidir directamente en el proceso productivo mediante mecanismos de inversión y financiamiento; apoyos arancelarios; subsidios; difusión y aplicación de *innovación tecnológica*; apoyo a la *organización de los productores*; mejora a la infraestructura de acopio y comercialización; fortalecimiento de la política exterior para el comercio internacional y también de la política para el mercado interno.
- \* para consumidores de alimentos. Mejorar la relación entre la situación nutricional y el estado de salud con infraestructura en salud pública como saneamiento, agua potable, clínicas, programas de inmunización; y los aspectos específicos de educación y mejora en la situación social de género

De manera que el diseño de la política alimentaria deberá considerar sistemáticamente una interconexión entre producción - comercialización - consumo de productos agrícolas y alimentarios; como referencia a relaciones políticas entre aparatos de gobierno, grupos de presión, organismos

multilaterales, organismos internacionales, consumidores; es el enfoque de sistema alimentario. Aceptamos la complementariedad de políticas asistenciales con las de desarrollo, pero las políticas asistenciales en materia de ayuda alimentaria directa en nuestra opinión deben hacerse perfectamente reguladas con normas emitidas por el Gobierno Federal.

Como ya se ha argumentado nuestra propuesta parte del criterio de unir asistencia con posibilidades de desarrollo para reforzar la capacidad de los pobres para afrontar la urgencia pero transformar su situación en el largo plazo o nunca se eliminará la necesidad de estar otorgando ayuda. El diseño de programas de política alimentaria (políticas) atenderá diversos tipos de problemas; pero el más urgente es el de los pobres alimentarios.

A pesar de avances en la incorporación de la perspectiva de género en muchos programas sectoriales y de combate a la pobreza aún existe una marcada discriminación hacia las mujeres; en el sentido de que éstas socialmente tienen menos posibilidades de acceso a servicios, por ejemplo de extensión agrícola, de crédito, de educación, de difusión de tecnología. En general influye de manera negativa la insuficiente información sobre la propia condición de las mujeres. Como grupo vulnerable, las mujeres, la condición femenina en el contexto de la pobreza, pueden convertirse en población objetivo de programas específicos en los que se reviertan las situaciones en las que se asocia la discriminación dentro de los hogares.

El sentido sistémico se podría hacer presente en el diseño mediante el desarrollo del Modelo Ecológico Familiar (propuesto por Sanjur) para aterrizar la idea de conducta alimentaria en:

- factores ambientales: disponibilidad física, clima, transporte, costo
- factores socioculturales. disponibilidad cultural, patrones culturales, ideología alimentaria, hábitos y creencias
- potencia individual

La suma de estos contextos y acciones daría la conducta alimentaria diferenciada, la que habría que incluir deliberadamente en los diseños de la agenda gubernamental (Doode 1994:335). Asimismo, se podría conjuntar con los criterios que aporta el Índice de Desarrollo Humano del PNUD

El análisis y la acción dependen de la percepción del problema; por lo tanto, es indispensable contar con un marco conceptual explícito y funcional para determinar las causas y ubicar los arreglos y de ahí partir para el diseño de las políticas. Convendría que la política alimentaria se diseñara tomando en cuenta los siguientes ejes:

- la economía del país tendría que ser ejecutada sin gastar más de los recursos disponibles para evitar problemática grave con la inflación
- privilegiar la generación de empleos
- política social explícita con recursos públicos suficientes para objetivos pertinentes
- incorporar aportaciones de la sociedad y en particular de los beneficiarios



- hacer claras distinciones entre la pobreza moderada y la extrema para efecto de los diseños de los programas y la evidente consecuencia en la asignación de recursos (para la moderada se puede incidir más eficientemente con incrementar sus condiciones de productividad)
- mejorar los criterios para la definición clara, específica y funcional de los estratos sociales. Considerar con relevancia deciles, edades, géneros y hogares
- darle importancia a la generación y difusión interinstitucional de información
- en el caso de utilizar la metodología de la Línea de Pobreza, que la definición de la canasta básica incorpore de manera relevante aspectos de la cultura alimentaria con las diferencias regionales y de estratificación económica
- considerar indispensables y afinar los procedimientos de evaluación de acciones y programas
- descentralización de los diseños
- jerarquización y complementariedad de las acciones

“¿Qué indicadores son los más adecuados para identificar la población objetivo de un programa de apoyo a la población con dificultades para alimentarse adecuadamente? Para un programa con enfoque preventivo hay que usar los indicadores de pobreza alimentaria, el mejor de ellos es el gasto alimentario aunque es el más difícil de recolectar. Con un enfoque curativo, sobre todo con los menores de cinco años, lo más adecuado son los indicadores de peso y talla y la observación clínica. Un buen programa de alimentación y nutrición debe combinar ambos” (Boltvinik La Jornada 13 octubre 2000)

Proponemos el trazado de mapas de vulnerabilidad, desde luego, como resultado básico de INEGI pero llevado a cabo interinstitucionalmente, con la comprometida participación de las dependencias que pudieran aportar datos, metodología; creación de programas y personal capacitado para respuesta rápida; evitar la mala selección de beneficiarios, objetivos demasiado ambiciosos. Complementado con la identificación de la demanda específica por estrato de ingreso, zonas geográficas, estaciones del año; la determinación de canastas básicas apropiadas y enlazar con otros aspectos como evaluaciones nutricionales<sup>245</sup>; con distinción de patrones de consumo y sustitutos recomendables y viables por características nutricionales y precios relativos.

Los efectos de las políticas deben ser tenidos en cuenta - la evaluación - desde los primeros momentos de la planeación o diseño. Por efecto se entiende: todo comportamiento y/o acontecimiento del que pudiera razonablemente afirmarse que es producto de algún aspecto de los proyectos, programas o planes. Evidentemente se espera que las acciones gubernamentales produzcan efectos previstos y positivos, pero no siempre es así, o no necesariamente en un porcentaje mayoritario

---

<sup>245</sup> Variaciones de disponibilidad, sistema de encuestas continuas, revisión periódica de canastas básicas recomendables = determinación de población objetivo.

De modo que el impacto es el resultado de los efectos; la determinación o calificación del impacto requiere que desde las primeras fases de la planeación se consideren objetivos operacionales, para lograr la expresión sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de la acción gubernamental.

Para que no resulten "sorpresas" con los efectos e impactos habría que intensificar la investigación y ejecución de evaluación cualitativa, desde ella también ubicar las relaciones causales de las incidencias de los programas y acciones; reconociendo permanentemente que se involucran muy distintos tipos de actividades, pero que para todas ellas se deben lograr bases de referencia en cuanto eficacia y eficiencia, por lo menos

Para alcanzar la publicidad también habría que unificar acciones y criterios entre las organizaciones civiles y las instituciones gubernamentales y organismos internacionales para la ejecución de los programas y acciones en materia alimentaria y nutricional.

Pero todo lo anterior recordando que las estructuras de consumo de los alimentos no son de inmediata modificación, sus bases están en razones culturales y de tradición. Por ello, es importante que se realicen sistemáticamente y desde distintos aspectos análisis sobre los consumidores/beneficiarios para identificar con mayor precisión los problemas de nutrición y los patrones de consumo, conociendo paralelamente los sistemas de comercialización y las repercusiones concretas en los grupos de bajos ingresos. Así, establecer las prioridades de atención, ante la limitación creciente de todo tipo de recursos y definir las formas particulares de atención.

Ahora bien, conceptuamos que la ingesta suficiente de calorías y proteínas se logra "fácilmente": con aumentar la cantidad de alimentos; este incremento no "arregla" necesariamente las deficiencias en minerales y vitaminas si no se transforman a largo plazo ciertos patrones de consumo. La alternativa estaría en consumos recomendados que cubran satisfactoriamente los niveles necesarios de micronutrimiento, pero la formulación de la canastas alimentarias normativas deberá respetar la cultura alimentaria.

También hay que enfatizar que el bienestar nutricional depende, paralelamente con las condiciones materiales, de la toma de decisiones dentro del hogar (ésta a su vez es consecuencia de los conocimientos y los valores familiares pero, particularmente, de los del jefe del hogar), "Aunque las modalidades de gasto y consumo familiares parezcan racionales para el jefe de la familia, puede que no sean óptimas desde el punto de vista nutricional" (FAO WFS 96/TECH/9:17). En este sentido destacamos la importancia de los componentes educacionales en la política gubernamental con enfoque público y globalizador, pero será mejor avanzar con el mismo criterio que hemos seguido, con el enfoque de sistema alimentario.

Creemos en la necesidad de asumir en todo el proceso de diseño el entendimiento de los patrones culturales propios y de esa manera generar procesos educativos aceptables y eficaces para cambiar los términos de la valoración social hacia las mujeres. Además, considerar que en ocasiones en

las familias pobres se “sacrifican” el bienestar individual (calidad de vida) por la supervivencia del grupo. Hay diversas modalidades de adaptación, ésta puede ocurrir a lo largo de varias generaciones o presentarse dentro de una.

### **Propuestas generales para criterios de políticas**

La formulación de las políticas que den concreción a la política alimentaria en general deberían atender secuencialmente los siguientes criterios. Recordando que la identificación del “problema” es un ejercicio complicado debido a la amplia gama de variables interrelacionadas que lo producen, es importante definirlo lo más específicamente posible, ubicando las necesidades a partir de información pertinente, oportuna y veraz. Se buscaría, fundamentalmente, la población y las áreas de atención<sup>246</sup>, cuando esto se ha definido es posible comenzar el diseño particular de los objetivos. Desde luego, en primer término, el objetivo general.

Es un hecho que las políticas no pueden enfrentar simultáneamente todas las áreas problemáticas con el mismo nivel de éxito y/o eficacia, esto excede a la capacidad de los gobiernos; por ello la planificación de los aspectos temáticos que conforman la agenda de gobierno se convierten en puntos verdaderamente importantes para las posibles soluciones; la búsqueda de éstas tiene particularidades políticas pero también las estrictamente técnicas.

En un segundo momento, a cada problema relevante se adjudicará un objetivo particular. Es decir, que del diagnóstico confiable saldrán objetivos realistas, dicho diagnóstico debería contar al menos con una adecuada descripción y una explicación suficiente que permita el conocimiento de la demanda real, aportando elementos para la consideración de la duración del proyecto y/o programa y sus prioridades. Éste puede partir de conclusiones analíticas derivadas de mediciones de pobreza y privación, así como de las prescripciones normativas de la canasta básica. Resultado esperado: posibilidad de dimensionar los déficit, porque se conocen las demandas y las posibilidades de oferta.

Vale la pena insistir: es sumamente importante detallar qué y cómo se pretende que funcionen los objetivos en las políticas. Son modelos de imagen, es la situación que se desea obtener al final de la acción transformadora o reparadora. Según Cohen y Franco (1992) hay una tipología de objetivos: de resultado y de sistema; originales y derivados; generales y específicos; únicos y múltiples; complementarios, competitivos, indiferentes; inmediatos y mediatos. Lo importante es que al menos midan: el crecimiento eficiente de los sectores alimentario y primario en general, el mejoramiento de la distribución de los ingresos, el estado nutricional satisfactorio de toda la población y cualitativamente la transformación cultural.

Aquí aterrizaríamos la “razón de ser” de la política federal, hecha realidad en las políticas de las instituciones gubernamentales sumadas a las de los

---

<sup>246</sup> Desde luego partimos de la consideración de que la política de referencia ya está delimitada, la política implica para nosotros un mayor nivel de concreción.

gobiernos de los estados, los objetivos tendrían que construirse con las siguientes características:

- precisos: ¿quiénes se beneficiarán?, ¿cuál será el beneficio?, ¿cuál será el impacto?
- realistas: ¿existen los recursos suficientes?, ¿es posible alcanzar los objetivos en el horizonte del proyecto?
- medibles: ¿se pensaron desde el principio los indicadores?
- Complementarios: ¿el conjunto de objetivos permite la disminución de costos y el aumento de los impactos?

En cuanto a los objetivos particulares obviamente es de suma importancia determinar cuales son los adecuados a los fines que se persiguen. Para las políticas de política alimentaria proponemos utilizar los de impacto, los de producto o servicio. De singular importancia es para nuestra propuesta el no perder las especificidades de los sectores, las regiones, los beneficiarios y de los propios programas específicos. Siempre que se pueda combinar los distintos objetivos.

Tercer momento. Dependiendo de las particularidades del contexto y del problema parece recomendable la participación de las comunidades afectadas (por el problema) en lo relativo a la fase de diseño; con la fundamental idea de motivar su participación comprometida y para que valoren el proyecto, pero que la incorporación sea no sólo en las actividades esencialmente asistencialistas, cuyo principal defecto es provocar necesidades sin modificar actitudes (relativamente) negativas que reproducen la situación de carencias materiales y límites de concepción de vida, ni tampoco las condiciones materiales que han producido el problema. Desde luego, es importante respetar las tradiciones culturales; este aspecto sin duda otro reto de creatividad y democracia.

Para el cuarto momento las metas pensadas como estimaciones sobre el impacto que se debe producir por cada producto o servicio y que en teoría deben ser independientes para cada una de las alternativas de solución, han de ser definidas con criterios de cantidad, calidad y tiempo ¿qué se modifica?, ¿en qué sentido? y ¿cuánto?. Las metas son objetivos temporales y/o espaciales pero cuantitativamente dimensionados<sup>247</sup>

El siguiente momento: la evaluación es la determinación de la eficacia y de las repercusiones que las acciones y los programas han tenido. De manera que se tiene que calificar desde el nivel de política general o directivo y el nivel técnico. Recomendamos recurrir a los criterios mencionados en el apartado de evaluación de política social sobre las evaluaciones ex - ante y ex - post. Con dichos criterios integrar las posibilidad de instrumentos para la reflexión y calificación. A partir de los indicadores específicos se realiza un proceso sistemático de vigilancia o seguimiento y evaluación. El criterio más importante para seleccionar los indicadores es la viabilidad de acopio de información para ubicar todo el proceso de desarrollo de las acciones en materia de política alimentaria (indicadores de progresos).

<sup>247</sup> No debe asumirse como términos sinónimos el de meta con norma técnica de ejecución, éste alude a requerimientos técnicos que deben cumplirse para alcanzar los objetivos.

Cuando se diseñen los indicadores ha de buscarse que sean confiables (distintos evaluadores deben obtener los mismos resultados), válidos (medir lo que realmente se desea medir), notar los cambios específicos y saber si son atribuibles al proyecto, explicarse en forma clara y precisa, presentarse de manera independiente para cada objetivo y fase del proyecto o programa. Para que se puedan realizar comparaciones nacionales y locales, según se necesite identificar las acciones institucionales y los cambios que provocan o no<sup>248</sup>.

Los indicadores útiles para la política alimentaria no sólo pertenecen al ámbito de la política nutricional, por congruencia con nuestra idea de seguridad y soberanía alimentaria sugerimos se integren:

- de abastecimiento nacional y para grupos (disponibilidad, accesibilidad y utilización)
- socio - económicos (particularmente de bienestar social)
- de atención de salud
- de desarrollo psico - social en los niños y niñas
- de servicios o infraestructura
- de rendimiento académico

Algunos de los indicadores que más se han utilizado en México<sup>249</sup> son:

- De volumen: número de instituciones que prestan los servicios; de eventos o cursos; de paquetes suministrados; de productos distribuidos. Con unidades de medida como toneladas métricas, litros, kilogramos.
- De cobertura: número de personas beneficiadas; de estados, municipios, localidades, colonias.  
cobertura institucional: población responsabilidad institucional/población total  
cobertura potencial: población adscrita a unidad de atención/población total de responsabilidad  
cobertura de usuarios: población usuaria/ población total de responsabilidad institucional  
población sin acceso a los programas o acciones  
población residente en localidades menores a 2,500 habitantes
- De eficacia programática: metas programadas y realizadas; presupuesto asignado y ejercido; cuotas de recuperación  
gasto per cápita en el tema(asunto) por institución  
porcentaje de gasto en tema por institución en relación al PIB

---

<sup>248</sup> “ la nota dominante ha de ser la selectividad. Será más provechoso escoger un pequeño número de indicadores pertinentes sobre los cuales un país pueda obtener información habida cuenta de los recursos de que dispone que tratar de abarcar todos los indicadores” (OMS 1981:18)

<sup>249</sup> Los indicadores de evaluación usados en la administración de CSG fueron:

DIF: eficacia programática, financiera y cobertura

CONASUPO: cobertura y volumen de distribución

DICONSA: volumen, cobertura, eficacia programática y eficiencia financiera

LICONSA: cobertura y volumen de distribución

Con EZPL

Programa Alimentación y Nutrición Familiar: cobertura, distribución de alimentos, vigilancia nutricional y desarrollo educativo.

estructura porcentual del presupuesto por programa (en el tema) por institución en relación al total de la apertura programática  
costo por usuario por institución

- Por tipo de programa: estado nutricional cantidad de energía (calorías) disponible por habitante e indicadores antropométricos; relación ingreso - gasto como composición del gasto, participación de los productos en la canasta familiar, variaciones en la estructura del gasto; distribución de productos como volumen de productos desplazados, margen de ahorro, productos básicos desplazados; pautas de consumo como la composición de los hábitos, conocimiento de las propiedades de los productos.  
porcentaje de actividades entre sí dentro de cada programa por institución  
porcentajes de morbi - mortalidad; por sexo, edad, región

Para abarcar con equidad a la población y reconociendo la importancia de los marginados quizá sea necesaria la creación y el uso de indicadores especiales; para que los criterios de vigilancia y evaluación puedan ser consistentes en la aplicación general de las acciones institucionales. Aquí un interesante reto es incorporar algún tipo de información regional o particularizar a la población.

Recomendamos la incorporación sistemática de indicadores cualitativos para medir, permanentemente, el grado de compromiso político de los decisores con respecto al impulso y mantenimiento de los programas y acciones; este tipo de indicadores podrían ser: seguimiento de declaraciones compromiso de alto nivel, asignación de recursos financieros, equidad en las distribuciones, grado de participación de la comunidad, estructura orgánica idónea, procesos de gestión, muy particularmente las opiniones de las comunidades y líderes de opinión. Situación que aportaría mucho beneficio en México vs el tradicional uso patrimonial de los recursos públicos. Pero también habría que incorporar indicadores sobre el comportamiento y entendimiento de los usuarios.

A partir de los indicadores, aceptados y compartidos institucionalmente, resulta indispensable dejar establecidos también interinstitucionalmente los canales y flujos de información, técnicamente se deben resolver los niveles de agregación que previamente se ha definido se necesitan, así como la interpretación de toda la información.

El proceso evaluación establecería un orden de prioridades para cualificar los niveles y sus partes, la aplicación es gradual y además depende de si trabaja fases intermedias o finales. Se requiere de manera indispensable la estandarización de metodologías y criterios de referencia para todas las instituciones gubernamentales o no que participen en la política alimentaria. La evaluación, a pesar del gasto que puede implicar tendría que hacerse global/federal y simultáneamente en los grados y niveles que fuera necesario localmente.

Ahora sí, a partir de la descripción realizada en este apartado se podrían desarrollar para el sector agroalimentario a) políticas de desarrollo: redistributivas del ingreso y consolidación del mercado interno y b) políticas de fomento: organización de productores, asistencia técnica, mejores canales de abasto y comercialización, acceso a créditos con tasas de interés razonables

para empresas pequeñas, difusión del uso de tecnologías adecuadas a la realidad económica y tradiciones de los productores, fomento a la organización y competitividad de los agricultores, pequeños empresarios y comerciantes detallistas, campañas de protección e información al consumidor. Aceptamos la integración vertical y horizontal de la producción agropecuaria.

El abatimiento de la producción agropecuaria y su incapacidad para satisfacer la demanda nacional profundizan la pérdida de la autosuficiencia productiva y vulneran las bases de la seguridad alimentaria del país. Por ello en nuestra opinión las políticas deberán sopesar muy particularmente:

- controlar las importaciones de bienes suntuarios y estimular las importaciones de bienes intermedios o productivos
- imponer aranceles donde la apertura comercial resulta inconveniente
- fomentar exportaciones que atraen mano de obra

El diseño relativo a la producción de alimentos debe considerar elementos que expongan lo más claramente posible la situación de los sistemas agrícolas, por ejemplo:

- \* combinación y secuencias de cultivos por zonas agroclimáticas
- \* distribución de las zonas de producción por tamaños
- \* comparaciones de precios
- \* comparaciones de rendimientos
- \* disponibilidad de recursos
- \* selección adecuada del número de temporadas que se van a incluir en el análisis
- \* la heterogeneidad de las unidades productivas y de distribución
- \* la asimetría en las relaciones entre los agentes
- \* la insuficiente articulación entre la producción y la transformación
- \* refuerzos educativos y de género
- \* regiones agroclimáticas: árida y semiárida; templada; tropical seca y húmeda

No debe olvidarse que la estructura del año agrícola es un esquema de tiempo y espacio que permite la contabilidad de la producción agrícola. Inicia con las siembras de Otoño - Invierno (inicia en octubre y termina en marzo del año siguiente), la cosecha comienza en enero y finaliza en septiembre del mismo año. Complementariamente el ciclo Primavera - Verano abarca el inicio de la siembra en marzo concluye en septiembre, mientras que las cosechas van de mayo a marzo del siguiente año.

Es sumamente importante normar el uso de plaguicidas, pesticidas, fertilizantes pero que pueden dañar la salud. En este sentido recuperar los avances positivos de la biotecnología. Consideramos que el caso del maíz debe ser tratado con especificidad. Este cereal es producido en gran medida por la denominada agricultura tradicional, en particular, la de subsistencia.

Estas políticas tendrán que ponderar el esquema *Arancel - Cuota*, que delimita la importación de ese cereal a partir de la vigencia del TLC, pues el proceso de desgravación durará quince años. Es posible superar la cuota de importación, pero entonces se usaría un arancel específico que dependerá del año en que

se aplique. Las principales repercusiones en la producción nacional fueron de sobreproducción y desestímulo; desde 1991, las importaciones han presentado una tendencia creciente y entre 1990 y 1996 la cantidad que entró al país fue muy cercana a la programada en el marco del TLC (2.5 millones de toneladas anuales).

La tecnología y la biotecnología pueden contribuir a garantizar la seguridad alimentaria; siempre y cuando no se caiga en la ficción de soluciones sólo por aplicación de innovaciones. Las políticas deberían ejecutar desarrollos tecnológicos para mejorar aprovechamiento y capacidades productivas aumentando los rendimientos; que al sumarse con un pertinente contexto de crédito y de cuidado del medio ambiente en efecto redundara en mejoras para la población cuyos ingresos provienen de esas fuentes, al tiempo que también se incentivara la adecuada distribución y comercialización de los alimentos.

Para que las instituciones financieras rurales (IFR) <sup>250</sup> tuvieran éxito proponemos que la agenda gubernamental tomara en cuenta: a) alcanzar sustentabilidad financiera y b) incrementar el número de clientes objetivo. Sustentabilidad financiera quiere decir que los rendimientos del capital neto de cualquier subsidio recibido igualan o exceden el costo de oportunidad de los fondos. La dependencia a los subsidios es lo inverso a la sustentabilidad.

Es indispensable seleccionar adecuadamente a los deudores y las formas de pago; evitar que los deudores acumulen dinero para eludir las tentaciones de usarlo en otras cosas y para ello sirven también programas de incentivos por pronto pago<sup>251</sup>. Por otra parte, también es vital la consideración sobre el incremento porcentual a la tasa activa de interés promedio (debe ser favorable frente a los prestamistas informales). Asegurar la movilización del ahorro, protegiendo el valor del mismo en términos reales y con fácil acceso.

También debe incentivarse la producción pesquera, de la que pensamos en los mismos términos que la agropecuaria y que se integren ambas actividades productivas; pero desde la captura o cultivo hasta la comercialización y consumo, pasando por la industrialización y transporte. Lo anterior supone evidentemente mejorar la flota; aumentar la oferta de productos pesqueros; impulsar nuevas pesquerías; explotar en acuicultura; dotación de infraestructura; investigación y desarrollo tecnológico y financiamiento público.

El diseño de la política alimentaria relacionado con la fase del abasto y la comercialización tiene que involucrar: mejora y mantenimiento de carreteras y redes de comunicación; captura y difusión oportuna de información de mercados; permanente adecuación de la capacidad de almacenaje y capacitación e incentivos fiscales a comerciantes mayoristas y minoristas.

---

<sup>250</sup> Ha habido grandes pérdidas por indización inadecuada; además, las instituciones especializadas en crédito agrícola no han logrado ganar al tamaño de sus carteras de préstamo y movilización de ahorros, convirtiéndose en ventanillas de desembolso. No ha habido motivación comercial.

<sup>251</sup> El crédito de avío - habilita la producción y el crédito refaccionario - para la adquisición de maquinaria, desarrollo de infraestructura y demás elementos que permitan una capitalización inmediata.



Por ejemplo, internacionalmente se ha aceptado que la pérdida anual en las cosechas de granos sea de un 5%, con criterios fundamentados en la infraestructura agrícola de los países desarrollados, como obvia contraparte en países como la India se han documentado mermas de 30%. Para México hasta principios de la década de los años 90 CONASUPO manejaba porcentajes de 20 - 30% y a su vez la FAO entre 10 - 25%

Resulta indispensable analizar el abasto en sus diferencias regionales como estructura espacial, social y consecuentemente con sus específicos patrones de consumo. Separando los intereses de los productores, distribuidores y consumidores. Deben definirse: peso relativo de las regiones productoras (estructura de la producción); peso relativo del transporte; ubicación de los consumidores; mecanismos de distribución intraurbana. Creemos que se pueden utilizar criterios como el de Bassols<sup>252</sup> que tipificaron al país para analizar el abasto alimentario de la siguiente manera: regiones económicas sobre base municipal y regiones económicas con límites estatales para efectos de planeación

La planeación gubernamental, sin duda, debe considerar que la distribución interurbana en el país se ha generado, y seguramente se seguirá generando, con un patrón que combina comercialización tradicional con modernizada para integrar lo más óptimamente posible a todos los agentes comerciales y de ahí mejorar la distribución espacial. Como la comercialización tradicionalmente ha presentado una mayor problemática en la venta al menudeo las políticas deberán tender a solucionar: heterogeneidad en el almacenamiento; insuficiencia de la infraestructura para acopio; déficit de transporte.

Para la fluidez de las cadenas de comercialización y de zonas de competitividad. Cobra suma relevancia el incremento de la inversión pública y privada en comunicaciones y transportes, para reducir los costos de operación, al mismo tiempo que se fomente la apertura de nuevos canales de comercio impulsando especialmente la relación directa entre productores y consumidores<sup>253</sup>.

La transformación en los mecanismos de distribución se podría lograr a partir de:

- \* la eliminación de intermediarios para reducir los costos de operación asociados a la comercialización
- \* la formación de organizaciones de productores que provoquen la incorporación del valor agregado a sus productos y que mejoren sus condiciones de negociación para la venta

---

<sup>252</sup> Delimitaron ocho regiones, subdivididas en subregiones, comarcas y distritos. Este tipo de planteamientos se recomienda para ubicar la diversidad regional, en complemento a lo afirmado sobre la supremacía de la Ciudad de México

<sup>253</sup> Otra importante diferencia en el abasto a resultas del ILC ha sido en el mercado minorista, en supermercados y autoservicios. La economía de escala que les ha permitido a dichos establecimientos abatir costos de intermediación y precios al consumidor porque, además, complementan sus acciones con el sistema de contratos directos con el productor. Un buen ejemplo es Price Club de EU que al operar en México se provee de sus propios productos que son extranjeros.

- \* descentralización de funciones del abasto, tales como las de acopio para reducir pérdidas en el manejo físico
- \* fortalecer la inversión en infraestructura
- \* consolidar la producción de información eficiente sobre el mercado y su distribución
- \* planificación con perspectiva de largo plazo para la apertura y funcionamiento de los mercados públicos

Dado que el gran mayorista ha sido una de las fuentes reales de regulación del abasto alimentario, y con su funcionamiento eficaz es importante que las políticas lo incluyan con realismo, ubicando las transformaciones provocadas por el TLC: cierto desmantelamiento de la estructura agrícola nacional, el sector comercial moderno excluye a un importante número de los mayoristas nacionales (por capacidad de penetración y utilización de mercadotecnia y publicidad), acentuado flujo de productos del exterior y a veces con mejor precio que el nacional.

“Bajo tal avalancha, ¿qué pasará con el consumidor pobre? A nivel nacional DICONSA opera 25,000 tiendas de apoyo comunitario en el medio rural y 5,000 en colonias populares, que, en conjunto, abastecen a más de 27 millones de mexicanos, pero esto es insuficiente para evitar el desmembramiento del Sistema Nacional de Abasto; ¿habrá que esperar, entonces, que la gran batalla de la libre competencia beneficie a un grupo selecto de consumidores? Empero, el gran riesgo está en la planta productiva y en los empleos que el comercio alimentario genera, lo cual incluye al sector informal” (Torres y Delgadillo 1992: 32). Éste es el ambiente que las políticas de abasto deben contemplar.

Las políticas deben promover estímulos fiscales para microindustrias productoras de alimentos básicos y concretizar las ideas sobre el uso y transferencia de tecnología para ser aplicada en el sector. La difusión y uso de dichas tecnologías deberá, para ser útil y productiva y perfectamente adecuada a las condiciones culturales y económicas. Relativo a las IT en las políticas también deben imperar criterios muy definidos sobre la protección al consumidor, la educación nutricional y la cultura alimentaria nacional y regional.

El diseño para la fase nutricional implica necesariamente incorporar los factores socioeconómicos y los psicoculturales al utilizar el conocimiento sobre el consumo de alimentos de la familia como variable principal para determinar cómo mejorar el estado nutricional de los individuos en familia<sup>254</sup>

Debido al carácter multisectorial que da origen a la desnutrición la estrategia de atención debe combinar los niveles doméstico, comunitario, regional y nacional; en tres grandes ámbitos de atención gubernamental: servicios básicos, atención materno - infantil, y seguridad alimentaria. Así los problemas de mala

---

<sup>254</sup> En la Asamblea General de la ONU en 1989 los estados miembros aprobaron todos los derechos relacionados con la supervivencia, el desarrollo, la protección y la participación de los niños y las niñas. Garantizar en la medida máxima posible medidas tales como: reducir la mortalidad infantil, combatir las enfermedades y la mala nutrición. De manera que no padecer hambre y desnutrición es un derecho aceptado por México para todos sus infantes. Es indispensable incluir en las políticas enfoque de género.

nutrición se pueden considerar en la agenda gubernamental desde los puntos de vista. 1.- falta a un derecho humano básico, 2 - síntoma de problemas de pobreza y subdesarrollo, 3.- como causa de la pobreza y el subdesarrollo, y 4 - excesos en la alimentación. Es deseable que el diseño de la política nutricional sea elaborado por un equipo intersectorial y multidisciplinario.

Los bienes socialmente necesarios para la nutrición son aquellos que ayudan a cubrir déficit nutricionales; se pueden producir en los ecosistemas regionales formando parte de la cultura alimentaria. La formulación de políticas ha de puntualizar los siguientes aspectos:

1. el control de la desnutrición energético - proteica
2. el control de los trastornos por carencias de micronutrientes
3. el control de los trastornos por sobrealimentación
4. el control del crecimiento

Pudiendo establecerse como objetivos particulares ayuda alimentaria directa y subsidiada; control del crecimiento de los menores de cinco años; promoción de la lactancia materna; desarrollo de alimentos densos en calorías para el destete; suplementación alimentaria; medidas de salud pública; información y educación nutricional; protección jurídica e informativa a los consumidores; y protección jurídica y alfabetización a las mujeres<sup>255</sup>

En consecuencia para el diseño mínimamente se requiere la siguiente información:

1. sistemas de vigilancia del crecimiento
2. examen de las acciones que ya se realizan o que se han realizado
3. cómo funciona la movilización de recursos financieros, en todos los niveles
4. formas de participación de las comunidades, en particular de las mujeres
5. formas vigentes de capacitación/educación nutricional
6. qué mezclas de alimentos son las mejores y cómo se deberían ingerir
7. dónde pueden las madres aprender a hacer esas mezclas
8. quién enseñaría a las madres

Para desplegar los cálculos técnicos se puede recurrir al uso de las tablas de composición de los alimentos; esto es útil para calcular el valor de las dietas consumidas y planear las adecuadas. La composición de los alimentos varía de acuerdo con los tipos de suelo, semilla, madurez de la cosecha y las formas de preparación. Debe tenerse en cuenta que los valores de energía y de nutrientes también cambian si están crudos o cocinados o con las estimaciones locales de contenido de agua. Para América Latina la FAO ha publicado tablas regionales y en México también lo ha hecho el INNSZ.

En el orden de ideas anterior es muy importante tener en cuenta que el suministro de alimentos de origen animal es costoso para remediar dietas

---

<sup>255</sup> Enfatizando que la educación en materia de alimentación y nutrición no consiste únicamente en brindar masivamente información, su componente más importante es la posibilidad real de transformar los comportamientos.

insuficientes en proteína; este aspecto no debe descartarse en la planeación de políticas nutricionales para atender a los grupos vulnerables.

Proponemos se continúe el diseño de los dos niveles de canasta:

- real: elaborada a partir de encuestas sobre consumo efectivo y rutinario, con ellas se puede conocer la variación del poder adquisitivo y en consecuencia que se deja de consumir o que productos se van integrando.
- recomendable: elaboradas a partir de información institucional para proponer normativamente qué se debe consumir para mantener o lograr bienestar social

Se ha constatado en diversos países que la introducción de nuevos alimentos o el enriquecimiento de los ya existentes, como parte de los programas de política nutricional, es aceptada (como tendencia general) por parte de grupos que previamente ya estaban bien alimentados o en mejor situación que los estratos rurales o de pobres urbanos. Por lo tanto, insistimos, se debe considerar muy seriamente a los factores socio - culturales de la cultura alimentaria de las comunidades meta para las intervenciones en materia de política nutricional; de nueva cuenta, los más pobres entre los pobres son el grupo poblacional más difícil de atender con eficacia.

La lucha contra el hambre y el logro de los objetivos nutricionales en determinados casos se alcanzan con la ayuda alimentaria. Como una dotación temporal para subsistir y sobre todo para preparar las condiciones de estabilidad que mejoren los bienes económicos de los beneficiarios de manera que ellos puedan enfrentar, en el menor lapso posible, sus condiciones adversas. Las políticas genéricamente deberán dirigirse a tres tipos de beneficiarios:

1. víctimas de conflictos sociales o catástrofes naturales<sup>256</sup>, son casos de hambre aguda. La supervivencia prevalece sobre criterios de desarrollo a mediano o largo plazo por la emergencia y urgencia de la situación
2. grupos con necesidades apremiantes pero temporales, son casos asociados a la vulnerabilidad
3. grupos de bajos ingresos que además pueden padecer simultáneamente las dos características anteriores. Son casos en los cuales además hay pocos conocimientos y poca productividad laboral de manera que padecen hambre y desnutrición crónicas<sup>257</sup>

La ayuda alimentaria en casos de emergencia se puede ofrecer: como reserva de alimentos para distribuirse en mercados locales; ración suministrada selectivamente a hogares; comidas a individuos, salario por trabajos

---

<sup>256</sup> "...los tipos de hambre que han de afrontarse mediante una ayuda alimentaria selectiva están muy extendidos en las regiones donde los rendimientos económicos de la agricultura tienden a ser bajos y en las que los costos de transacción son altos debido a una infraestructura precaria y unos mercados insuficientes" (FAO 1996:4)

<sup>257</sup> Es muy importante hacer notar que las acciones y programas "rutinarios" de desarrollo no incluyen o benefician a los que padecen hambre crónica, sus diversos requerimientos incluyen en primer lugar la ayuda alimentaria directa: hay que vencer el hambre como el primer umbral para superar la pobreza

específicos en proyectos de alimentación, cabe destacar que la monetización puede fomentar la eficacia de los mercados locales. La determinación de la "mejor opción" en policy dependerá de la evaluación de las condiciones en que se ha producido la emergencia y de los recursos disponibles; sin embargo, es importante que esa mejor opción incluya abiertamente las variantes de una pronta transición de la fase de socorro a la de desarrollo para los beneficiarios<sup>258</sup>.

El diseño también debe tomar en cuenta que los hogares que disponen de más medios, aún entre los pobres hay diferencias. Esto en el sentido de utilizar la ayuda alimentaria como catalizador organizativo, educativo o productivo; no es imposible pero tampoco automático.

Para la educación nutricional en general intensificar y mejorar cualitativamente las campañas que informen, orienten y eduquen sobre las cualidades nutricionales de los productos y por qué no fortalecer institucionalmente a los organismos que apoyan y protegen a los consumidores. Además, realizar un censo de las instituciones y sus acciones en materia de educación nutricional y capacitación en materia de producción; apoyar la realización de materiales de difusión. Internacionalmente se ha probado la pertinencia de los programas de alimentos asociados a la escolaridad y políticas de género; también, integrar un patrón único de beneficiarios de programas y acciones alimentarias y nutricionales

La OMS propuso desde los 70 el siguiente procedimiento (y lo consideramos aplicable a nuestra realidad):

1. interesar y asociar directamente a las personas con poder de decisión en la estructura gubernamental
2. fomentar la coordinación interinstitucional
3. fomentar la participación de los beneficiarios (delimitar bien los grupos poblacionales susceptibles de la acción educativa, tomar en cuenta las especificidades)
4. educar a los educadores
5. evaluar las acciones

Procurar que las universidades y los institutos técnicos se vinculen oportunamente para el desarrollo de tecnología orientadas a la producción y procesamiento de alimentos, respetando los entornos naturales y en lo posible las tradiciones culturales de las diversas regiones del país y evidentemente difundir dichas innovaciones tecnológicas entre los diversos tipos de productores, también con oportunidad temporal y de gestión

En cuanto a la cooperación internacional dar seguimiento a los compromisos emanados de las conferencias internacionales y de las cumbres mundiales; fomentar el apoyo de los organismos internacionales a nuestro país

---

<sup>258</sup> En México está vigente desde 1998 la Norma Oficial Mexicana para la Asistencia Social a Grupos de Riesgo que estructura los cómo para la dotación alimentaria. Pero como existen grupos poblacionales cuya desventaja económica los ubica de manera estructural con límites de acceso a los alimentos.

Los programas de desarrollo deben incluir objetivos nutricionales, no puede ni debe seguir siendo un objetivo indirecto, versión amplia de política alimentaria. Aceptamos para todo el período de 1976 - 1996 " .que si bien no hay una relación directa entre desnutrición en el medio rural y la pérdida de la autosuficiencia alimentaria, ya que el estado mantuvo la disponibilidad de alimentos pese al costo económico que ha significado su importación, la relación existente entre el desarrollo económico desigual de las distintas regiones agrícolas que influye en la accesibilidad a los alimentos. Es decir, esta enfermedad de tipo crónico es un problema de distribución de los ingresos y no tanto de disponibilidad de alimentos en el país. Así las regiones del norte y noroeste, por ejemplo, en donde predomina la agricultura empresarial, los índices de desnutrición son menores que en las regiones del sur y sureste, en donde pese a la riqueza de sus recursos naturales y a su agricultura de exportación, los 'índices de marginación y desnutrición son mayores" ( Doode 1994: 139).

## Epílogo

Finalmente, dado que este trabajo académico resultó extenso por la naturaleza de la temática abordada y sobre todo por problemas específicos en cuanto al acopio y análisis de la información a pesar de que el último capítulo se estructuró para analizar y concluir, a continuación se presenta de manera muy resumida una ulterior reflexión, justamente a manera de epílogo para exponer los puntos que nos llevan a redondear nuestras ideas principales sobre el quehacer gubernamental en política alimentaria.

En consecuencia la exposición es por demás sintética, en nuestra opinión los argumentos y explicaciones se contienen a lo largo de los capítulos y los anexos. Resulta de fundamental importancia insistir en que la idea central de la tesis no fue la de plantear políticas particulares, el trabajo se centró en el análisis de lo que pasó, ¿cómo pasó? y sobre todo ¿porqué sucedió como sucedió y no de otra manera?. Evidentemente ante la posibilidad de conjuntar datos e información se posibilitó un contexto reflexivo para enfocar algunas posibles líneas “político – filosófico – metodológicas” para pensar las políticas y las políticas.

De manera que cerramos la tesis *La política alimentaria en México 1976 – 1996* con los siguientes planteamientos.

Política(s) – que denominamos polític(s) - fue utilizado como las actividades de los gobernantes o tomadores de decisiones justamente en sus funciones decisorias; también como las guías amplias de la concepción macro en cada administración por sectores de acción o gestión.

Políticas (políticas) como el hacer específico de la gestión, llevadas a cabo mediante programas de diversos niveles, amplitud de aplicación y objetivos. Se pudo comprobar, a nuestro juicio que sí afectó el ejercicio gubernamental la restricción de conceptos y la polisemia de algunos de ellos.

Los ejes discursivos

Los ejes discursivos con que se estructuraron los circuitos comunicativos gobiernos – ciudadanos reflejan específicamente los valores y representaciones de los cuales emanó la legitimidad. Las construcciones sintácticas permiten ubicar las representaciones de los actores políticos: los decisores, los usuarios y los interlocutores internacionales. Cada grupo de actores presentando en una relación de fuerza sus propias posiciones y necesidades. Resumimos por administración:

JLP	Defensa de la Revolución y de la rectoría del Estado Atención a las necesidades sociales Enfrentar la marginación
MMH	Defensa de la Revolución y de la rectoría del Estado Atención a las necesidades sociales Enfrentar la pobreza con focalización Binomio equidad y eficiencia

CSG	Defensa de la rectoría del Estado (limitada) y transformación del Estado Atención a las necesidades sociales Enfrentar la pobreza con focalización Binomio equidad y eficiencia
EZPL	Defensa de la rectoría del Estado (limitada) y transformación del Estado Atención a las necesidades sociales Enfrentar la pobreza con focalización Binomio equidad y eficiencia

En cuanto a los organismos internacionales del sistema ONU, los aspectos básicos fueron:

- Proposición desde la década de los 70 de la concepción de crear, sostener y defender la SEGURIDAD ALIMENTARIA
- Diagnósticos y entrega de ayuda alimentaria directa
- Vigilancia nutricional
- Educación nutricional
- Atender sanidad, educación básica, protección ecológica
- Impulsar proyectos productivos (generación de ingresos o autoconsumo)
- Capacitación laboral y comunitaria (gestión)
- Eliminación de la discriminación de género y a la infancia
- Apoyo a la transferencia de tecnologías
- Difusión de bases estadísticas
- Propuestas de políticas públicas

Como destacamos en los capítulos adecuados a esta temática, es evidente la influencia en las “líneas de acción” de la mayoría de las políticas de política social y alimentaria de los cuatro gobiernos.

En el ámbito de la política, una de las principales características es la complejidad, por la amplísima gama de factores causales y de consecuencias del entramado de relaciones en y entre el régimen político, el sistema político y la cultura política. En ese sentido es de suma importancia la interpretación que hacen los agentes que intervienen en los procesos comunicativos y políticos; desde luego la interpretación no es voluntaria y controlada por los propios actores. Por ello desde nuestro punto de vista los usuarios de los programas de política alimentaria resignificaban como tendencia generalizable, durante el período que analizamos, el hacer gubernamental como premio o donación. Es decir, la propensión mayoritaria no fue asumir la responsabilidad gubernamental, ni el ejercicio civil de derechos y obligaciones de ciudadanos. Es nuestra opinión que en el período fue cuando comenzó la emergencia de los ciudadanos, los que pueden y deben demandar las responsabilidades instituciones y personales en el ejercicio de las políticas fundamentalmente, pero también de las políticas.



Por lo tanto el contenido de la agenda gubernamental se puede ubicar a partir de la deconstrucción sintáctica de los discursos de cada uno de los períodos gubernamentales, en nuestra opinión los elementos más importantes que delimitan los “problemas” a atender fueron:

- modernización de los aparatos de gobierno y modernidad para la nación
- el desarrollo económico
- la marginación, la pobreza, la pobreza extrema
- la salud pública,
- el “bienestar social” (planteado como futuro económico – social – cultural para grupos de usuarios y del conjunto de la Nación)
- puntualización sobre las funciones y deberes estatales y gubernamentales
- defensa de las políticas económicas y políticas políticas (ambos como politics)
- defensa de la soberanía nacional
- transformación (planteada como democratización) del sistema político
- inclusión de planteamientos (económicos y políticos) de los organismos internacionales y de los compromisos adquiridos en foros internacionales
- incorporación (relativa) del enfoque de género
- incorporación (relativa) de los usuarios al diseño de las policies
- eficacia y eficiencia de las policies

Estos elementos nos permitieron delimitar el entendimiento y hacer de los decisores sobre los cálculos de control político, la representatividad de los diversos grupos de actores políticos, la eficacia y eficiencia de las policies. Pues fue a partir de esa discursividad que el grupo decisor se allegó criterios para su actuación tanto el nivel de las politics como en el de las policies. En “nuestro” período con el comienzo y desarrollo de los entendimientos gubernamentales neoliberales presenciamos una comprensión de los fenómenos de desigualdad económica – política – cultural como una consecuencia “natural” en las sociedades, regiones y naciones; pero ante ello los gobiernos reaccionaban con “energía y decisión”; el cambio discursivo radicó en eliminar “culpabilidades” por dicha desigualdad ante sujetos externos o extranjerizantes.

Desde nuestra perspectiva los efectos de los enunicados gubernamentales sobre política social y política alimentaria, como tendencia general en el período de estudio, contribuyeron a la aceptación colectiva sobre el quehacer gubernamental en esos ámbitos. La legitimidad obtenida fue tanto para el régimen político, el sistema político y también para los decisores como individuos actuando políticamente. El dominio logrado fue tradicional y premoderno, los ejes discursivos desencadenaban sus efectos simbólico - políticos (ideológicos) en usuarios no ciudadanizados, les adjetivamos como “súbditos” y lo explicamos en algunos apartados precedentes.

Lo expresado en el párrafo anterior también nos permitió abordar el tema de la eficacia y eficiencia de las policies con base en el eje discursivo fundamental de la igualdad; planteado como lectura de comparación con la modernidad para ubicar los usos no proselitistas del Estado y los aparatos del gobierno y muy particularmente una cultura de civilidad, de ciudadanía civil, en la que los

derechos sociales no son en ningún sentido dádivas gubernamentales o elementos de campañas político – electorales.

La política social<sup>259</sup>

A las ideas ya señaladas sobre la complejidad de la política; la importancia de las representaciones que los grupos de actores políticos se hacen de sí mismos y acerca de los procesos, la tendencia general de provocar legitimidad con el uso de la específica discursividad gubernamental sobre toda la temática social (y alimentaria) ahora añadimos que la provisión de bienestar social alivió de manera muy particular la presión política sobre las agencias de gobierno y los tomadores de decisiones, aquí se desaogaron dichas presiones con el corporativismo aplicado concretamente en las políticas de política social y alimentaria.

Los organismos internacionales participaron en el diseño y ejecución, en diversos niveles con distintas oficinas gubernamentales nacionales para políticas relativas a misiones de asesoría, formación de recursos humanos, diagnósticos, transferencia de tecnología, aplicación de proyectos productivos y asistenciales.

Concluimos que los tomadores de decisiones se vieron fuertemente influenciados por los planteamientos y enfoques de los organismos internacionales, tanto los de cooperación como los de financiamiento. Las recomendaciones del BM, el FMI y el BID fueron aplicadas sistemáticamente por las cuatro administraciones.

El ataque a la pobreza comenzó a ser publicitado por el BM en los 80, en *simultaneidad con el ajuste estructural; con el FMI México aceptó memoranda técnicos en esa línea desde 1976*. En general las políticas impulsadas atendieron más a efectos muy puntuales que a las causas estructurales. En el caso del BID estuvo presente en todas las versiones de “alianza para el campo” de las cuatro administraciones.

Con JLP no hubo gabinete específico para lo social, ni tampoco una secretaría de estado para esta política. Pero sí inauguró el diseño y trabajo “intersecretarial” (incluido el gabinete ampliado), distintos tipos de comisiones nacionales y los gabinetes por sectores.

De esa manera continuaron funcionando “programas” (a nivel de política) muy amplios y con demasiadas líneas de acción e involucrando en plural a secretarías de estado, paraestatales, descentralizadas, a veces organismos internacionales y posteriormente organismos diversos de la “sociedad civil”. Las políticas aterrizaban en distintos “programas” ya a nivel de políticas y en la mayoría de las ocasiones seguían siendo multi-institucionales.

---

<sup>259</sup> En los párrafos relativos a la política social y a la alimentaria se incluyen consideraciones sobre el estilo personal de la toma de decisiones

Entre los programas (policies) el SAM, el PRONAL, el PRONASOL y el PANF; todas las versiones de quinquenales de salud; las variantes de alianzas del campo; las modalidades para producción y consumo de productos pesqueros; los apoyos a la protección ecológica; los que incluyeron matices de incorporación de derechos ciudadanos, de género, étnicos, etéreos e infantiles hubo formatos generales que no se alteraron durante todo el período estudiado. A saber, una institución dirigía y se llevaba los principales méritos, si bien en el discurso gubernamental siempre se publicitó la concordancia de objetivos y organización de acciones para volver más eficientes los recursos. También hubo un núcleo básico de líneas de acción, que en lo sustancial no variaron.

Donde se pueden encontrar algunas alteraciones importantes entre las dos fases fue en el estilo personal de tomar decisiones y en el uso premoderno y patrimonialista de los recursos gubernamentales. En el apartado correspondientes los tipificamos a los tomadores de decisiones y los separamos en "políticos – políticos" a diferencia de los "funcionarios" y constatamos que hubo algunos patrones recurrentes que nos permitieron pensar la específica influencia de los individuos en los procesos de ejercicio de toda la gestión gubernamental.

Desde luego los ejes discursivos se elaboraron y aplicaron a partir de las especificidades que se implicaban con el estilo personal de cada político decisor. Vale decir, la formación académica, la experiencia profesional, la adhesión a partidos políticos (y muy especialmente a las fracciones, camarillas o grupos en cada caso). Es nuestra consideración que por las características sistémicas internacionales y nacionales del hacer de las políticas en ese período en México había una concepción de lo estatal en la que resultó de suma importancia quién estaba al frente de qué institución y cuáles eran las principales directrices de los otros políticos decisores importantes y de los organismos financiadores y de cooperación internacionales con lo que se concretizó lo que hemos venido denominando la premodernidad.

Esos "modelos" a los que aludimos para las policies también se presentaron entre los "grandes" núcleos institucionales de concertación: gabinetes específicos, gabinetes ampliados, comisiones nacionales, representaciones ante conferencias internacionales, secretarías de estado cabezas de sector. Los funcionamientos institucionales de una cultura administrativa premoderna y poco civil y civilizante fueron dominantes; todo ello permeado por la cultura política de las "reglas no escritas", entre las que destacó obviamente la cercanía de los grupos, camarillas o políticos individuales de alta jerarquía y/o mucha tradición (fuerza con factores reales de poder) al Presidente de la República y a los diversos tomadores de decisiones en proporción directa a su propia cercanía con el Presidente u otros políticos importantes. Moda – en el sentido de aceptación - de las propuestas de los organismos internacionales y también presiones políticas o económicas coyunturales. A nuestro juicio los aspectos económico – político estructurales se incorporaban en el nivel de las politics.

Fue generalizado en los cuatro períodos presidenciales y para ambos ámbitos (social y alimentario) que se descuidara el aspecto de la evaluación y el seguimiento; en nuestra opinión eso sucedió en menor medida por el desarrollo técnico y metodológico de los procesos evaluatorios y más para completar la lógica estratégica de la élite decisora de utilización premoderna y proselitista de los recursos gubernamentales, aunado a la poca demanda de explicaciones y eficacia por parte de los usuarios – súbditos. Se puede muy fácilmente constatar cómo era imposible homologar o comparar los indicadores e índices de las distintas instituciones, tampoco se compartía las metodologías; no había bases de datos regulares, oportunos y confiables.

Sin duda alguna otro de los aspectos vitales al reflexionar sobre la política social (y la alimentaria) es la cantidad de presupuesto que se asigna para cubrir los objetivos que en la agenda gubernamental se consignan. Según documentamos en política social la organización gubernamental que siempre obtuvo la mayor cantidad fue la SEP, pero ello incluía los salarios de todos sus empleados. Normalmente en segundo lugar encontramos a la secretaría encargada de lo agropecuario (cambio de nombre y estructura varias veces en el período). Pero durante los veinte años nunca los presupuestos de las agencias dedicadas a lo social - incluido lo productivo - no pudieron competir por las más altas asignaciones presupuestales, la comparación siempre fue desventajosa frente a otras áreas económicas y de dirección política (cabe aclarar que tampoco eran elevados los montos dedicados a las oficinas para defensa). Desde luego uno de los rubros campeones era el del pago y amortización de la deuda externa y pública.

### La política alimentaria

Política alimentaria no es sinónimo del ámbito nutricional, recuerdese el enfoque sistémico y “operacionalización” en cadena alimentaria. La agenda gubernamental debe considerar al conjunto y funcionar eficientemente en todos los aspectos.

Para JLP y MMH la alimentación y la nutrición no fueron temáticas específicas de campaña electoral; no así para CSG y EZPL, éste último tuvo propuestas específicas para atender la nutrición, mientras que CSG lo hizo a nivel de político.

La política alimentaria de las cuatro administraciones incorporó las sugerencias de los organismos internacionales y particularmente se llevaron a cabo políticas específicas para donación de alimentos, pero en el caso de nuestro país estas nunca fueron las más importantes como política y tampoco por su incidencia cuantitativa. Fueron la FAO y el UNICEF los principales organismos del sistema ONU que actuaron durante nuestro período de análisis; también participaron en orden de importancia la CEPAL, el PMA y el desaparecido CMA. Estos últimos sí transformaron mucho su colaboración con México a raíz del corte que nosotros constatamos 1° fase JLP – MMH y 2° MMH – CSG – EZPL.

En cuanto a la estructura de los gobiernos ciertamente hubo desaparición y aparición de algunas agencias gubernamentales. Pero sin discusión lo más trascendente fue la eliminación debida al reajuste de funciones para el adelgazamiento del Estado, para concretizar la reforma estructural y “funcionalizarle” neoliberalmente. No obstante la importancia cuantitativa de dicha disminución y la aparente contradicción con la creación del respectivo gabinete de sector, del PRONAL (dos sexenios como gran politic) y del surgimiento de SEDESOL los “modelos”, como cartabones de comprensión y comportamiento funcionaron. De modo que el funcionamiento estatal y gubernamental se integró por esos dos aspectos: el tipo particular de toma de decisiones y el uso característico de los recursos, resultando una gestión gubernamental no pública.

Con el definitivo asentamiento de las compresiones y aplicaciones neoliberales, en la segunda fase (CSG – EZPL, donde MMH fue transición) también comenzaron un grupo de procesos de “financierización” de la políticas sociales y en menor medida de las políticas para lo alimentario; como enfoques contables de rentabilidad y por ello y para ello criterios gerenciales (vs toda la tradicional filosofía política y de gestión asistencialista): concreción de las referencias de eficacia y eficiencia, focalización para enfrentar lo limitado de los recursos y la permanente ampliación de la demanda de los usuarios (¿ciudadanos?).

Al respecto concluimos que lograr la remoción de los llamados núcleos duros de pobreza sería un objetivo de agenda gubernamental extremadamente difícil de cumplir, al menos en las condiciones estructurales y coyunturales del México actual desde el tipo de politic y de policy que se han desarrollado convencionalmente.

Nuestra principal idea conclusiva es que la política alimentaria en sus dos planos de politic y de policy debe ser reformulada para en efecto alcanzar los objetivos que institucionalmente debería realizar un gobierno con una moderna cultura política y de civilidad que atiende sin proselitismo los requerimientos de los diversos grupos que conforman el vasto escenario nacional

Será de suma importancia la realización de análisis multidisciplinarios, atendiendo especialmente la prospectiva. Pero nos importa mucho resaltar que el análisis que estamos pensando deberá caracterizarse por permitir una directa y abierta contaminación o compenetración de los distintos campos disciplinarios para que fructifiquen novedosos planteamientos, mismos que se puedan aplicar en los contextos regionales y microrregionales dado que también habrían de tomarse en cuenta la diversidad de experiencias políticas y organizativas para conjugar la participación gubernamental con la de los ciudadanos – usuarios.

Particularmente en el terreno de las políticas recordemos que nuestro planteamiento en ningún sentido es biologicista sobre el hambre, nos importó más destacar la concepción de pobre alimentario, relevando el asunto público de la ingesta alimentaria deficiente de muchos durante lapsos muy prologados (o incluso durante toda su vida o parte importante de ella). Incorporar estos

aspectos en la agenda gubernamental desde nuestra perspectiva debería implicar el actuar estatal por la soberanía y la seguridad alimentarias.

La seguridad alimentaria tendría que ser gubernamentalmente garantizada en los niveles nacional, regional y sobre todo de los hogares. Por lo menos en un sentido de evitar los episodios de desnutrición aguda o severa y limitar la crónica; esto desde luego conlleva la simultánea y atinada intervención en todas las fases del sistema alimentario. Lo nutricional, le resume pero no sustituye los aspectos que le son anteriores y simultáneos

Convendría modificar la tradicional dinámica en la que los principales programas (politic) son propuestos y enunciados por el poder ejecutivo; desde luego los nuevos planteamientos de politic deberían equilibrar las consideraciones sobre todas las fases dela cadena alimentaria y también ponderar importancia y urgencia entre lo nacional, las entidades federativas, las regiones productivas, las regiones económicas, las regiones étnicas y las particularidades culturales. De singular importancia política y principista es para nosotros que la agenda gubernamental y el ejercicio de la gestión se realice con un enfoque de publicidad. En nuestra opinión ello significaría el fortalecimiento de la capacidad estatal para la atención de los problemas, como una función de la mejor tradición de la "buena administración".

En cuanto a la arena de las policies son nuestras observaciones que:

- resulta impostergable la eliminación de la duplicidad de objetivos
- limitar la multiplicidad de instituciones actuando simultáneamente sin una real, objetiva y pertinente coordinacion
- evitar recortes presupuestales y/o de policies completas sólo por criterios contables
- circunscribir la participación de tomadores de decisiones que realmente atiendan el desarrollo de las policies
- atender cabalmente todas las fases de la cadena alimentaria, tomando en cuenta las posibles diferencias en la urgencia y la importancia por regiones y microrregiones
- promover la evaluación y el seguimiento para realmente eliminar acciones no adecuadas a los asuntos de la agenda gubernamental
- propiciar e incrementar la participación de entidades y sujetos distintos a las agencias gubernamentales y a los tomadores de decisiones
- incluir las soluciones diferenciales para núcleos duros de pobreza, de sólo pobreza y también separar a los nuevos pobres (separar marginalidad, exclusión y vulnerabilidad)
- obligadamente considerar las restricciones específicas de género, etnia y edad
- legislar eficientemente sobre algunos comportamientos de las industrias tranasnacionales, no se plantea aquí un enfoque "nacionalista superficial", sino de protección económica – productiva - financiera - cultural
- producir insumos informativos y datos sobre producción, almacenamiento, comercialización, consumo y vigilancia nutricional que sirvieran de fundamento para las propias policies (quizá normatización para la producción de indicadores)

De modo que la “buena administración” crearía condiciones para incrementar la capacidad productiva de aquéllos con desventaja social y económica, mantener la capacidad de consumo de toda la población y razonablemente defender la cultura alimentaria nacional.

Para ello deberá otorgarse especial énfasis al diseño de los objetivos y paralelamente a la adecuada definición y ubicación de los usuarios (¿ciudadanos?), aterrizando con especial cuidado (argumentación y diagnósticos racionales) las aplicaciones federales, estatales y regionales o locales. No descuidar la participación de actores políticos distintos a las agencias de gobierno, hasta donde sea posible con criterios fundamentados y orientados hacia la cooperación (recordando la discursividad gubernamental) intersectorial.





## BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva, Luis *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Angel Porrúa Editor, 1992

Appendini, Kirsten. *From crisis to restructuring: The debate on the Mexican economy during the 1980s*, Copenhagen, Centre for Development Research, 1992 (a)

Appendini, Kirsten. *De la milpa a los tortibonos. La reestructuración de la política alimentaria en México*, México, El Colegio de México - Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 1992 (b)

Avila Curiel, Abelardo. *Hambre, desnutrición y sociedad*, México, Universidad de Guadalajara, 1990

Azpeitia Gómez, Hugo. *Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (1949 - 1958). Conflicto y abasto alimentario*, México, CIESAS, 1994. Col Miguel Othon de Mendizábal

Banco Interamericano de Desarrollo. *México*, México, 1999

Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 1990. La pobreza, indicadores de desarrollo mundial*, Banco Mundial, Washington, 1990

Barkin, David y Blanca Suárez. *El fin de la autosuficiencia alimentaria*, México, Editorial Nueva Imagen - CECODES, 1982

Bassols, Angel et al. *El abasto alimentario en las regiones de México*, México, UNAM, 1994

Bertrand, Badie y Guy Hermet. *Política comparada*, México, FCE, 1993

Burdeau, Georges. *Método de la ciencia política*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1964.

Bustelo, Eduardo et al. *Todos entran*, Colombia, Edit Santillana - UNICEF, 1998

Calva, José Luis. *Crisis agrícola y alimentación en México 1982 - 1988*, México, Edit Fontamara, 1988

Cameron, Margaret e Yngve Hofvander. *Manual para la alimentación de infantes y niños pequeños*, México, Editorial Pax México, 1989

Campos, Julieta. *¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela por la nación*, México, Edit Aguilar, 1995

Campuzano, Manuel et al. *Dr Salvador Zubirán 50 años de vida profesional*, México, Asociación de Médicos del Instituto Nacional de la Nutrición, 1973

- Cárdenas de la Peña, Ernesto. *Enlace SZ - INN Crónica de un Instituto*, México, INNSZ, 1991
- Castañeda Estrada, Carlos. "La evolución del mercado y la industria alimentaria", en Delgadillo Macías Coord. *Los sistemas de abasto alimentario en México*, México, UNAM - PUAL, 1993.
- Castro, Pedro et al *Las políticas salinistas: balance de mitad de sexenio*, México, UAM - I, 1993
- CEPAL. *El sistema alimentario en México (Proyecto de investigación)*, CEPAL/MEX/ODE/22/Rev 1, octubre 1979
- CEPAL. *Lineamientos metodológicos de una estrategia de seguridad alimentaria*, LC/MEX/L.49, mayo 1987
- CEPAL. *México: seguridad alimentaria y desarrollo. Algunas proposiciones sobre el marco macroeconómico (Subproyecto 1)*, LC/MEX/L.75), enero 1988
- CEPAL. *Sistemas alimentarios: estructura, evolución y lineamientos de una política de seguridad alimentaria*, LC/R 666, agosto 1988
- CEPAL: *Informe Bienal 28 de abril 1988 - 11 de mayo 1990*, Santiago de Chile, 1990, Documentos Oficiales, Suplemento No. 14, LC/G.1630 -P
- CEPAL. *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Santiago de Chile, 1991 (Serie estudios e informes de la CEPAL)
- CEPAL. *Informe Bienal 12 mayo 1990 - 15 abril 1992*, Santiago de Chile, 1992, Documentos Oficiales, Suplemento No. 15, LC/G.1736 - P
- CEPAL. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, LC/G. 1702 (SES 24/4), 1992
- CEPAL. *Actividades de los gobiernos de América Latina y el caribe para la superación de la pobreza*, Santiago de Chile, LC/L 713 (Conf 82'5),1992
- CEPAL. *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, 1994
- CEPAL. *Informe Bienal 16 abril 1992 - 27 abril 1994*, Santiago de Chile, 1994, Documentos Oficiales, Suplemento No. 18, LC/G.1828 - P
- CEPAL. *Informe Bienal 28 de abril 1994 - 20 abril 1996*, Santiago de Chile, 1996, Documentos Oficiales, Suplemento No 17, LC/G 1930 -P
- CEPAL. *Objetivos, funciones y programa de trabajo de la Sede Subregional en México (1996 - 1997)*, México, LC/MEX/L.297, abril 1996

Chauvet, Michelle. *La ganadería bovina de carne en México: del auge a la crisis*. México, UAM, 1999 (Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades. Serie Sociología)

Chihu, Aquiles et al. *Modernización: sentido y contrasentido*, México, UAM - I, 1993

Cohen, Ernesto y Rolando Franco. *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI, 1993

Colegio de Ingenieros Agrónomos A.C. *Ciclos de conferencias "La alianza para la producción en marcha". Memorias*, México, s/f

Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario. *Alianza para el campo*, México, SAGAR - CONASUPO, 1995

CONAL. *Programa Nacional de Alimentación 1990 - 1994*, México, Agosto 1990

CONAL. *Memoria del Taller Seminario sobre criterios de seguimiento y evaluación de programas alimentarios y nutricionales*, México, 1992 (A)

CONAL. *México. Diagnóstico de la situación alimentaria y nutricional*. México, 1992

CONAL. *Memoria del Tercer Taller Seminario "Evaluación y perspectivas de los Programas Alimentarios y Nutricionales 1989 - 1994"*, México, 1994

Consejo Consultivo de PRONASOL. *El Programa Nacional de Solidaridad. Una visión de la modernización de México*, México, FCE, 1994

CONASUPO. *CNC - CONASUPO 50 Años de lucha por la alimentación*, México, Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO, 1988

COPLAMAR. *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000. Geografía de la marginación*, México, Siglo XXI Editores, 1983

COPLAMAR. *Necesidades esenciales en México Situación actual y perspectivas al año 2000. Alimentación*, México, Siglo XXI Editores, 1989

Cordera, Rolando et al. *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, UNAM - FLACSO - Plaza y Valdés - Instituto Mora, 1996

Delgadillo Macías, Javier et al. *Los sistemas de abasto alimentario en México. Frente al reto de la globalización de los mercados*, México, UNAM - PUAL, 1993

Departamento del Distrito Federal. Coordinación General de Abasto y Distribución. *Memoria de gestión del período diciembre 1982 - noviembre 1988*, México.

Eco, Humberto. *¿Cómo se hace una tesis?*, España, Edit GEDISA, 1984

Enriquez, Guadalupe y Miguel Ramírez. *El paradigma postburocrático y la gerencia pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Febrero 1996.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Necesidades de energía y de proteínas*, Roma, 1973. Informe del Comité Especial Mixto FAO-OMS de Expertos. Serie Informes Técnicos No. 522

FAO. *Necesidades de energía y proteínas*, Roma, FAO, Informe No. 52, Serie Informes Técnicos No. 522, Colección Alimentación y Nutrición, 1973

FAO. *...y mañana la crisis. La crisis alimentaria - cómo evitarla*, Roma, 1974

FAO. *Campaña mundial contra el hambre. Acción pro desarrollo*, Costa Rica, 1978

FAO. *Acción pro desarrollo. Guía para el programa de proyectos de la CMCH,s/f.*

FAO. *ESN - Perfiles Nutricionales. México 1989*. Roma, FAO/1031/91NU 19/1 CIN/MEX

FAO - OMS. *Enfrentando el desafío nutricional en América Latina. Informe Final*. México 1992 Reunión Preparatoria para la Conferencia Internacional sobre Nutrición.

FAO. *Nutrición y desarrollo - una evaluación mundial - S/D*

FAO. *El estado de la alimentación y la agricultura 1993*, Roma, C93/2, 1993

FAO. *Formulación de planes nacionales de acción para la nutrición*, Roma, 1993

FAO. *Alimentación, agricultura y seguridad alimentaria la dimensión mundial. Evolución histórica, situación actual, perspectivas a futuro*, Roma, WFS 96/TECH/1, marzo 1995

FAO. *Cuestiones relacionadas con la pobreza rural, el empleo y la seguridad alimentaria*. Cumbre Mundial sobre el Desarrollo, Copenhague 6 - 12 marzo 1995

FAO. *Contexto sociopolítico y económico general para la seguridad alimentaria en los niveles nacional, regional y mundial*, Roma, WFS 96/TECH/5, noviembre 1995

FAO. *Enseñanzas de la Revolución Verde: Hacia una nueva Revolución Verde*, Roma, WFS 96/TECH/6 diciembre 1995

FAO. *Evaluación de la seguridad alimentaria*, Roma, WFS 96/TECH/7, enero 1996

FAO. *¿Cómo hacer frente al hambre en un mundo donde abundan los alimentos?: tareas para la ayuda alimentaria*, Roma, enero 1996

FAO. *Informe del 21° Período de Sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*, Roma, CL 111/10, marzo 1996

FAO. *Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Hacia una seguridad alimentaria universal. Proyecto de Declaración Política y Plan de Acción*, Roma, WFS 96/3, marzo 1996

FAO. *Seguridad alimentaria y nutrición*, Roma, WFS 96/TECH/9, junio 1996

FAO. *Necesidades de alimentos y crecimiento de la población*, Roma, WFS 96/TECH/10, junio 1996

FAO. *Cumbre Mundial sobre la Alimentación Documentos técnicos de referencia*, Roma, WFS 96/TECH/INF/1, noviembre 1996

FAO. *Sexta encuesta alimentaria mundial*, Roma, 1996

Faya Viesca, Jacinto. *Administración Pública Federal La nueva estructura*. México, Edit Porrúa, 1979

Garza Toledo, Enrique de la (Coord). *Democracia y política económica alternativa*, México, La Jornada Ediciones - CIIH/UNAM, 1994

González, Cuauhtémoc y Felipe Torres. *Los retos de la soberanía alimentaria en México*, México, Edit Juan Pablos - UNAM, 1993. Vol 1

Grammont, Hubert de y Héctor Tejera Gaona (Coordinadores Generales). *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*, México, INAH - UAM - UNAM - Plaza y Valdés Editores, 1996 (cuatro volúmenes)

Horton, Susan *Unit costs, cost-effectiveness, and financing of nutrition interventions*, Washington, World Bank, 1992. Working Papers, Population, Health, and Nutrition August 1992

IFAD. *Technical issues in rural poverty alleviation*, IFAD Technical Advisory Division. Staff Working Paper Serie # 14, April 1993

- Instituto Nacional de Administración Pública *Manual de la Administración Pública Federal Centralizada 1999*, México, INAP - Noriega Editores, 1999
- Instituto Nacional de la Nutrición "Salvador Zubirán". *Experiencias y aprendizajes sobre seguridad alimentaria. Memorias del taller sobre seguridad alimentaria*, México, 1991
- INEGI *El ingreso y el gasto público en México*, México, 1997
- INEGI *El sector alimentario en México 1996*, México 1996
- Kammerman B. Sheila y Kahn Alfred. *La privatización y el estado benefactor*, México, FCE, 1993
- Kliksberg, Bernardo. *Revisando mitos viejos y nuevos en gerencia. Elementos para un cambio paradigmático*, sin datos
- LICONSA. *Historia del abasto social de leche en México*, México, LICONSA, 1987
- Lowenberg, Miriam et al. *Los alimentos y el hombre*, México, LIMUSA, 1979
- Luna, Matilde y Ricardo Pozas (Coords). *Relaciones corporativas en un período de transición*, México, Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM) - Proyecto Organizaciones Empresariales, 1992
- Madrid de la Hurtado, Miguel. *Seis informes de gobierno 1983 - 1988*, México, Presidencia de la República (Dirección General de Comunicación Social), 1988
- Martré, Gonzalo y Laura Quintero. *El gabinete*, México, Editorial Planeta, 1994
- Masseyeff, René. *El hambre*, Buenos Aires, Eudeba Editorial Universitaria, 1972
- Mock, Nancy y William Bertrand. *Marco conceptual para los sistemas de vigilancia nutricional*, Bol of Saint Panam 115 (6), 1993
- Montes de Oca R. *Las empresas transnacionales en la industria alimentaria mexicana*, s/f
- Organización Mundial de la Salud (OMS). *Preparación de indicadores para vigilar los progresos realizados en el logro de la salud para todos en el año 2000*, Ginebra, Serie Salud para Todos No 4, 1981
- Organización de la Naciones Unidas (ONU) *ABC de las Naciones Unidas*, Nueva York, ONU, 1998
- ONU. *Las conferencias mundiales. Formulación de prioridades para el siglo XXI*, Nueva York, 1997 (Departamento de Información Pública)

- Paz, Octavio. *El laberinto de la soledad*, México, FCE, 1999
- Pelaez, Alejandro. *Sistema alimentario y seguridad alimentaria*, México, Instituto Nacional de la Nutrición, 1991.
- Poder Ejecutivo Federal. *PROGRESA. Programa de educación, salud y alimentación*, México, s/f
- Poder Ejecutivo Federal. *Programa de pesca y acuacultura 1995 - 2000*, México
- Portilla, Belfor; Rebeca, Salazar; Silvia del Valle. *Alimentos: dependencia o desarrollo nacional*, México, Editorial Nueva Imagen - CEESTEM, 1983
- Presidencia de la República. *Gabinete Agropecuario. Boletín Informativo I*, México, 1978
- Presidencia de la República. *Comisiones Intersecretariales*, México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1980
- Presidencia de la República. *Manual de organización del gobierno federal 1982*, México, 1982
- Presidencia de la República. *Diccionario biográfico del gobierno mexicano*, México, FCE, 1987
- Presidencia de la República. *Crónica del sexenio*, México, Unidad de la Crónica Presidencial, 1988 (10 volúmenes)
- Presidencia de la República. *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, México, FCE - Unidad de la Crónica Presidencial, 1994 (Síntesis de Índice Temático)
- Presidencia de la República. *Diccionario biográfico del gobierno mexicano*, México, 1994 (a)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Qué, cómo, dónde, por qué*, PNUD, 1975
- PNUD. *Informe sobre desarrollo humano 1993*, Madrid, publicado por el Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina (CIDEAL) para el PNUD, 1993
- PNUD. *1997 Annual Report of the United Nations Resident Coordinator*, México, 1997
- Programa Mundial de Alimentos (PMA). *Informe Anual 1993 "Ayudando a los pobres y hambrientos"*, sin datos
- PMA. *Informe Anual 1994 "Ligando el socorro al desarrollo"*, sin datos

PMA. *La ayuda alimentaria en acción*, sin datos

Ramirez Garrido, Jaime. *El gabinete del Dr. Zedillo*, México, Edit Planeta, 1995

Ramos Galván, Rafael et al. *Desnutrición en el niño*, México, Impresiones Modernas, 1969

Rello, Fernando y Demetrio, Sodi. *Abasto y distribución en las grandes ciudades. El caso de la Ciudad de México*, México, De Nueva Imágen, 1988

Roldán Amaro, José Antonio. *Hambre y riqueza alimentaria en la historia contemporánea de México*, México, INNSZ - CONACyT, 1986

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR). *Situación actual y perspectiva de la producción de maíz en México 1990 - 1997*, México octubre 1997

SAGAR. *Alianza para el campo. Programas y proyectos en apoyo al campo 1996*, México, Centro de Estadística Agropecuaria.

SAGAR. *Consumos aparentes de productos agrícolas*, México, Centro de Estadística Agropecuaria, 1998

SARH. *Informe de labores 1976 - 1977*, México, 1977

SARH. *Informe de labores 1983 - 1984*, México, 1984

SARH. *Programa Nacional Agropecuario y Forestal*, México 1984

SARH. *Informe de labores 1989 - 1994*, México, 1994

SARH. *PROCAMPO. Vamos al grano para progresar*, México, s/f

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). *Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000*, México, 1995

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). *Empresas de Solidaridad. Lineamientos generales de operación*, México, 1993

SEDESOL. *Memoria de gestión del periodo comprendido de diciembre de 1991 a agosto de 1994*, México, Coordinación General del Programas Nacional para las Empresas de Solidaridad, 1994

SEDESOL. *Conferencia de México sobre desarrollo social y pobreza*, Programa Nacional de Solidaridad - Coordinación General de Asuntos Internacionales, 1994

SEDESOL. *Reglamento Interior*, México, Serie Documentos Básicos No 1, Primera Edición 1994



- SEDESOL. *Informe de labores* 1994 - 1995, 1995 - 1996, 1996 - 1997
- SEDESOL - Solidaridad. *Solidaridad seis años de trabajo*, Subsecretaría de Desarrollo Regional, 1994
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) *Informe de labores* 1982 - 1983, 1984 - 1985, 1985 - 1986, 1986 - 1987, 1987 - 1988, 1988 - 1989
- SEDESOL. *Programa para superar la pobreza 1995 - 2000*, México Serie Documentos, Febrero 1998
- Secretaría de Educación Pública (SEP). *Informe de labores* 1978 - 1979, México, 1979
- Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). *Antología de la planeación en México*, México, SPP - FCE, 1985
- Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH). *Memorandum Técnico No. 303*", México, 1972 (Direcciones Generales de Riego, y de Estadística y Estudios Económicos)
- Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) *Seis años de labor*, México, 1976
- SSA. *La salud pública en México 1959 - 1982*, México, 1982
- SSA. *Programa Nacional de Alimentación. Resumen*, Coordinación de Estudios y Proyectos. Dirección de Proyectos. Subsecretaría de Planeación, noviembre 1983
- SSA. *Informe de labores*, 1986 - 1987; 1987 - 1988; 1989 - 1990; 1996 - 1997
- SSA, SECOFI, CNC. *Programa de alimentación y salud en el medio rural. Documento Ejecutivo*, febrero 1988
- SSA. *Nutrición y salud*, Unidad Ejecutora del Programa Nutrición y Salud, 1988
- SSA. *Reseña testimonial 1988 - 1994*, México (dos volúmenes)
- SS. *1993 año del cincuentenario Secretaría de Salud Agenda*, México, 1993
- SS. *Programa de reforma del sector salud 1995 - 200*, México, 1995
- SS. *Informe de labores* 1996 - 1997, México, 1997
- Schejtman, Alexander. *Economía política de los sistemas alimentarios en América Latina*, Santiago de Chile, FAO División Agrícola Conjunta FAO/CEPAL, 1994

- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). *Plan Maestro Institucional*, 1981
- DIF. *Informe de Actividades 1983*, México, Marzo 1984
- DIF. *Programa Anual Operativo 1984*
- DIF. *III Sesión ordinaria del H. Patronato y VII de la Junta de Gobierno*, México, Abril 1985
- DIF. *Documento de trabajo sobre metodología para el cálculo de recomendaciones promedio de nutrimentos por pirámide demográfica y entidad federativa*, México, 1985
- DIF. *Aportación a la formulación del modelo de atención en nutrición y salud materno - infantil*, México, Julio 1985
- DIF. *Consideraciones generales en torno a los programas de asistencia social alimentaria del DIF*, México, Mayo 1987
- DIF. *Condiciones nutricias de los menores de primer grado escuelas primarias del DF*, SEP - SSA - DIF, 1991
- DIF - INNSZ. *El paquete de detección - atención. Sus elementos básicos*, México, 1991
- DIF. *Informe de actividades 1993 - 1994*
- DIF. *Memoria de gestión. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, diciembre 1988 a agosto 1994*
- Shoko, Doode y Emma Paulina Pérez (Comp) *Sociedad, economía y cultura alimentaria*, México, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo AC y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1994
- Soberón Acevedo, Guillermo et al. *La salud en México: testimonios 1988*, México, FCE - SS, 1988
- Solimano, Giorgio y Taylor Lance *Memorias del taller sobre políticas de precios de los alimentos y la nutrición en América Latina*, México, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo (CEESTEM) y Nueva Imagen, 1981
- Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). *Antología de la planeación en México*, México, SPP - FCE, 1985. Vols 6, 7, 8, 9, 10
- Timmer, Peter C, et al. *Análisis de políticas alimentarias*, Madrid, Editorial Tecnos publicado para el Banco Mundial, 1985
- UNICEF *Estado mundial de la infancia 1981 - 1982*, Nueva York
- UNICEF. *Estado mundial de la infancia 1982 - 1983*, Nueva York

UNICEF. *Estado mundial de la infancia 1984*, Nueva York

UNICEF. *Estado mundial de la infancia 1986*, Nueva York

UNICEF. *Estrategia para mejorar la nutrición de niños y mujeres en los países en desarrollo*, Nueva York, 1990

UNICEF. *La niña una inversión para el futuro*, Nueva York, United Nations Children's Fund Programme Publications, 1991

UNICEF. *Guía UNICEF para monitoreo y evaluación ¿Marcando una diferencia?*, Nueva York, UNICEF, 1992

UNICEF. *Alimentación, salud y atención. La visión y estrategia del UNICEF para eliminar el hambre y la malnutrición en el mundo. sin datos*

UNICEF. *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, Colombia, 1998

Unidad de la Crónica Presidencial. Presidencia de la República. *Crónica del sexenio 1982 - 1986*, México, FCE, 1988 (6 volúmenes)

Vilas, Carlos M. *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y Alternativas*, México, Nueva Sociedad - UNAM, 1995

War, Peter. *Políticas de bienestar social 1970 - 1989*, México, Nueva Imagen, 1990

Sin Autor. *Directorio del Gobierno (ejecutivo, legislativo, judicial, paraestatal, de la federación, estados y principales ciudades)*, México, IBCON, 1989

\* Sin autor. *Alimentos, política y sociedad en América Latina*, México, FCE, 1989

\* Sin autor. *Sociología del hambre*, México, FCE, 1969

## **HEMEROGRAFIA**

Appendini, Kirsten. *Reflexiones sobre la política de precios de garantía*, en Revista Problemas del Desarrollo, México, IIEc - UNAM, No. 61

Boltvinik, Julio. *El conocimiento y la lucha contra la pobreza en América Latina. Una guía para el lector*, en Revista Comercio Exterior, México, Vol 42, Num 5, Mayo 1992.

Bustelo, Eduardo y Ernesto Isuani. *El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina*, en Revista Comercio Exterior, México, Vol 42, Num 5, Mayo 1992

Camou, Antonio. *Gobernabilidad y democracia*, en Revista Nexos, México, Num 170, Febrero 1992

*Comercio Exterior*, México, Vol 26, 1976

Culebro Siles, Javier. *El abasto alimentario como instrumento de desarrollo municipal*, en Revista Estudios Municipales, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, Num 7, Enero - Febrero 1986

Díaz - Polanco, Héctor. *Productivismo y estrategia alimentaria*, en Revista Nueva Antropología, México, Año V, No. 17, 1981

Diego Quintana, Roberto. *El sector agropecuario y los paradigmas del desarrollo económico mexicano*, en Revista Economía: Teoría y Práctica, México, no. 7, 1997

*El economista mexicano*, Revista del Colegio Nacional de Economistas, México, Nueva Epoca, Vol I, No. 3, Abril - Junio 1997

*El gobierno mexicano*, Publicación mensual de la Dirección General de Información de la Presidencia de la República, desde diciembre de 1976 hasta diciembre de 1996.

*Este país. Tendencias y opiniones*. México, No. 51, Junio 1995

Esteva, Gustavo. *El SAM y la geometría*, en Revista Nueva Antropología, México, Año V, No 17, 1981

*Estudios Agrarios*, Revista de la Procuraduría Agraria, México, Año 1, No 1, Octubre, 1995

*Estudios Agrarios*, Revista de la Procuraduría Agraria, México, Año 3, No. 7, Abril - Junio 1997

Fox, Jonathan. *La participación popular y el acceso a la alimentación: Los Consejos Comunitarios de Abasto en México 1979 - 1986*, en Revista Investigación Económica, México, No. 191, enero - marzo 1990

García, José Abel y José Rodríguez. *Marco General para la evaluación de programas de salud*, en Revista Salud Pública de México, Epoca V, Volúmen XXI, Num 5, Septiembre - Octubre 1979

Gómez Tagle, Silvia. *El SAM: intenciones ocultas o fuerzas reales*, en Revista Nueva Antropología, México, Año V, No. 17, 1981

Heredía Zubieta, Carlos. *El Banco Mundial y la pobreza*, en Revista Este País, julio 1996

Hernández Laos, Enrique. *Medición de la intensidad de la pobreza y de la pobreza extrema en México*, en Revista Investigación Económica, México, No. 191, enero - marzo 1990

Kliksberg, Barbardo. *Cómo reformar el estado para la lucha contra la pobreza*, en Revista Comercio Exterior, México, Vol 42, No. 5, Mayo 1992

Luiselli Fernández, Cassio. *¿Por qué el SAM? Objetivos y programa del Sistema Alimentario Mexicano*, en Revista Nexos, México, Num 32

Livas, Raúl y Bernardo Miranda. *Niveles de ingreso y alimentación en México. Situación actual y perspectivas*, en Revista Comercio Exterior, México, Vol 38, Num 9, Septiembre 1988

Llambí, Luis. *Procesos de transformación del campesinado latinoamericano*, México, Nueva Epoca No. 2, DCSH UAM-X, Febrero 1994

Mestries, Francis. *El SAM ¿una alternativa real?*, en Revista Teoría y Política, México, No. 3 Facultad de Economía, 1981

Olmedo, Raúl. *El sistema alimentario mexicano y la Ley de fomento agropecuario*, en Revista Nueva Antropología, México, Año V, No. 17, 1981.

Ordoñez Barba, Gerardo. *Política social y letra muerta*, en Revista Nexos, Enero 1997, Num 229

Pombo, Santiago. *La crisis alimentaria en la periferia: un enfoque alternativo*, en Problemas del Desarrollo, agosto 1982 – enero 1983, Num 51/52

Presidencia de la República. Carlos Salinas de Gortari. *Primer Informe de Gobierno*, Noviembre 1989

Presidencia de la República. Carlos Salinas de Gortari. *Segundo Informe de Gobierno*, Noviembre 1990

Presidencia de la República. Carlos Salinas de Gortari. *Tercer Informe de Gobierno*, Noviembre 1991

Presidencia de la República. Carlos Salinas de Gortari. *Cuarto Informe de Gobierno*, Noviembre 1992

Rello, Fernando. *La crisis agroalimentaria*, en Revista Problemas del Desarrollo, México, IIEc - UNAM, No. 61

Rojas, Carlos. *El programa nacional de solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo*, en Revista Comercio Exterior, México, Vol 42, No. 5, mayo 1992

Romero Polanco, Emilio. *Desarrollo agrícola y crédito rural en México*, s/d, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1986

Romero Polanco, Emilio. *La crisis y la alimentación nacional: opciones de desarrollo*, en Revista Comercio Exterior, México, Vol 40, No. 9, septiembre 1990

Rutsh, Mechthild. *El sistema alimentario mexicano y la ganadería bovina de carne*, en Revista Nueva Antropología, México, Año V, No. 17, 1981.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI). *Programa para la estructuración, operación y desarrollo del Sistema Nacional para el Abasto; Decreto que aprueba el Programa para la estructuración, operación y desarrollo del Sistema Nacional de Abasto; Decreto que crea el Sistema Nacional de Información de Mercados, Decreto que establece las bases para el otorgamiento de los estímulos fiscales en apoyo al Sistema Nacional para el Abasto; Programas de Fomento Específico para la integración y Construcción de Centros de Acopio, de Centrales y Módulos de Abasto; de Almacenes Frigoríficos; para la adquisición de equipo especializado para el transporte de productos alimenticios en estado fresco*, en Diario Oficial 27 de septiembre de 1984 (Segunda Sección. Poder Ejecutivo)

Secretaría de Salud (SS). *Estrategia de extensión de cobertura*, Dirección General de Planificación Familiar, 1991

Schhartz, Ramy. *La gran depresión mexicana, males estructurales y cosas peores*, en Revista Este País, México, No. 64, Julio 1996

Schlaepfer Loraine y Claudia Infante. *La alimentación infantil en México y su relación con la utilización de servicios de salud materna*, en Revista Salud Pública, México, Vol 34, No. 6 Nov - Dic 1992

Sepúlveda Amor, Jaime et al. *Estado nutricional de preescolares y mujeres en México: resultados de una encuesta probabilística nacional*, en Revista Gaceta Médica de México, México, Vol 126, Num 3, Mayo - Junio 1990

Secretariado Nacional para la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. *México. Informe Nacional sobre Seguridad Alimentaria*, México, 1996

Solís Cámara, Fernando. *El combate a la pobreza: una opción hacia la democracia*, en Revista Examen, Septiembre 1991

Solís Rosales, Ricardo. *Precios de garantía. Un análisis de largo plazo*, en Revista Comercio Exterior, s/d

Suarez, Modesto. *Seguridad nacional y pública en la definición de una reforma*, en Revista Este País, México, No. 64, Julio 1996

Tejera Gaona, Héctor. *La concepción del campesino y la estrategia crediticia en el Sistema Alimentario Mexicano*, en Revista Nueva Antropología, México, Año V, No. 17, 1981.

Tello, Carlos. *México. El combate a la pobreza* en Revista Exámen, México, Año 1, No. 12, Mayo 1990

Torres Salcido, Gerardo et al. *Informalidad, marginalidad y pobreza: una perspectiva global*, en Revista Acta Sociológica, México, Vol IV, No. 1, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Enero - Abril 1991

Torres Salcido y Marcel Morales (Coords) *Maíz – Tortilla. Políticas y alimentación*. Mexico, UNAM

Torres Torres, Felipe y Javier Delgadillo *El sector agropecuario frente al Tratado de Libre Comercio*, en Revista Problemas del Desarrollo, Vol. XXII, No. 86, México, Julio - Septiembre 1991

Torres Torres Felipe y Javier Delgadillo *Viejos vicios y virtudes: el TLC y el abastecimiento nacional de alimentos*, en en Revista Problemas del Desarrollo, Vol. XXIII, No. 88, México, Enero - Marzo 1992

Tótoro Nieto, Dauno y Ma. Elena Rodríguez. *¿Ha perdido vigencia la industrialización?*, en Revista Comercio Exterior, Vol 41, No. 3, México, Marzo 1991

Revista *Proceso* diversos números

Revista *Nexos* diversos números

## TESIS

Aguilera Placencia, Leonel. *Análisis jurídico sociológico del Programa Nacional de Solidaridad*, Tesis de Licenciatura. UNAM, Facultad de Derecho, 1991

Avila Camacho, Blanca Eréndira. *La política alimentaria del estado mexicano 1972 - 1985*, Tesis de Licenciatura. UNAM, Facultad de Economía, 1987

Cabrera Macías, Julio José. *Programa Nacional de Alimentación (PRONAL 1983 - 1988) Política económica agrícola y transnacionalización alimentaria en México*, Tesis de Licenciatura. UNAM, Facultad de Economía, 1985

Pérez Cota Virginia. *El Banco Mundial y su enfoque sobre la pobreza*, Tesis de Licenciatura. UNAM, Facultad de Economía, 1985.

Roldán Amaro, José Antonio. *Hambre, nutrición y desarrollo social en la historia contemporánea de México*, Tesis de Maestría en Historia de México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, 1982

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

CEPAL / Programa conjunto sobre políticas sociales para América Latina (PROPOSAL) Sin datos, 1995

Comisión de Distribución y Manejo de Bienes y Servicios. *El derecho constitucional a la alimentación*, LV Legislatura, México, Septiembre 1994

Comisión Nacional de Alimentación (CONAL). *México. Diagnóstico de la situación alimentaria y nutricional*, Febrero 1992

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (CEPAL, PNUD, UNICEF) *La superación de la pobreza: Una tarea urgente y posible*, Informe final del proyecto interinstitucional de pobreza crítica para América Latina, mayo 1989 original español.

González Richmond, Alejandro. *Estudio Comparativo de diferentes índices antropométricos y sistemas de clasificación del estado nutricional*, México, División de Nutrición. Departamento de Estudios Experimentales del Instituto Nacional de la Nutrición, 1982.

Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (Cámara de Diputados). *Iniciativa que crea la Ley Federal de Donación Altruista de Alimentos*, México, Septiembre 1996

Kliksberg, Bernardo. *Revisando mitos viejos y nuevos en gerencia. Elementos para un cambio paradigmático*, Director del proyecto Regional de la ONU para modernización de la organización y gestión del estado, S/D



## TESIS

Aguilera Placencia, Leonel. *Análisis jurídico sociológico del Programa Nacional de Solidaridad*, Tesis de Licenciatura. UNAM, Facultad de Derecho, 1991

Avila Camacho, Blanca Eréndira. *La política alimentaria del estado mexicano 1972 - 1985*, Tesis de Licenciatura. UNAM, Facultad de Economía, 1987

Cabrera Macías, Julio José. *Programa Nacional de Alimentación (PRONAL 1983 - 1988) Política económica agrícola y transnacionalización alimentaria en México*, Tesis de Licenciatura. UNAM, Facultad de Economía, 1985

Pérez Cota Virginia. *El Banco Mundial y su enfoque sobre la pobreza*, Tesis de Licenciatura. UNAM, Facultad de Economía, 1985.

Roldán Amaro, José Antonio. *Hambre, nutrición y desarrollo social en la historia contemporánea de México*, Tesis de Maestría en Historia de México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, 1982

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

CEPAL / Programa conjunto sobre políticas sociales para América Latina (PROPOSAL) Sin datos, 1995

Comisión de Distribución y Manejo de Bienes y Servicios. *El derecho constitucional a la alimentación*, LV Legislatura, México, Septiembre 1994

Comisión Nacional de Alimentación (CONAL). *México. Diagnóstico de la situación alimentaria y nutricional*, Febrero 1992

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (CEPAL, PNUD, UNICEF) *La superación de la pobreza: Una tarea urgente y posible*, Informe final del proyecto interinstitucional de pobreza crítica para América Latina, mayo 1989 original español.

González Richmond, Alejandro. *Estudio Comparativo de diferentes índices antropométricos y sistemas de clasificación del estado nutricional*, México, División de Nutrición. Departamento de Estudios Experimentales del Instituto Nacional de la Nutrición, 1982.

Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (Cámara de Diputados). *Iniciativa que crea la Ley Federal de Donación Altruista de Alimentos*, México, Septiembre 1996

Kliksberg, Bernardo. *Revisando mitos viejos y nuevos en gerencia. Elementos para un cambio paradigmático*, Director del proyecto Regional de la ONU para modernización de la organización y gestión del estado, S/D

Martínez Reyes, Héctor. *Orígenes y estado actual de la política pública como disciplina*, CIDE, Documento de Trabajo No. 38, 1995

Martínez Reyes, Héctor (a). *Políticas públicas o políticas gubernamentales en el caso de México. Acercamiento analítico. Versión Preliminar*. CIDE, 1995

Medina Hernández, Fernando. *Características teóricas de los indicadores para medir la desigualdad*, Documento de trabajo para el 5° Taller Internacional sobre Pobreza: Definiciones, Conceptos y Metodología para su Medición, Aguascalientes, Ags, Julio 1995

Medina Hernández, Fernando. *Las fuentes de datos y los métodos para realizar estimaciones de pobreza: alcances y limitaciones*, Documento de trabajo para el 5° Taller Internacional sobre Pobreza: Definiciones, Conceptos y Metodología para su Medición, Aguascalientes, Ags, Julio 1995

SSA. *Lista de indicadores y valores estandar para la evaluación interinstitucional de los servicios de salud*, México, octubre 1992. Grupo Interinstitucional Básico de Evaluación

Torres, Felipe et al. *El libro de la alimentación para la Ciudad de México y su Zona Metropolitana*, 1999

## **CONFERENCIAS Y PONENCIAS**

Acevedo Valenzuela, Narciso. *La planeación del desarrollo rural en América Latina*, ponencia presentada en la mesa redonda La planificación del desarrollo rural y agropecuario de América Latina ante la crisis, Ciudad de México, 8 - 10 junio 1988.

Kliksberg, Bernarndo. *Repensando el estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos*, ponencia central en la Reunión Mundial de Expertos, Nueva York, División de Gobernabilidad, Administración Pública y Finanzas de la ONU, 27 mayo - 3 junio 1997.

Martínez Reyes, Héctor. *Orígenes y estado actual de la política pública como disciplina*, CIDE, Documento de Trabajo No. 38, 1995

Martínez Reyes, Héctor (a). *Políticas públicas o políticas gubernamentales en el caso de México. Acercamiento analítico. Versión Preliminar*. CIDE, 1995

Medina Hernández, Fernando. *Características teóricas de los indicadores para medir la desigualdad*, Documento de trabajo para el 5° Taller Internacional sobre Pobreza: Definiciones, Conceptos y Metodología para su Medición, Aguascalientes, Ags, Julio 1995

Medina Hernández, Fernando. *Las fuentes de datos y los métodos para realizar estimaciones de pobreza: alcances y limitaciones*, Documento de trabajo para el 5° Taller Internacional sobre Pobreza: Definiciones, Conceptos y Metodología para su Medición, Aguascalientes, Ags, Julio 1995

SSA. *Lista de indicadores y valores estandar para la evaluación interinstitucional de los servicios de salud*, México, octubre 1992. Grupo Interinstitucional Básico de Evaluación

Torres, Felipe et al. *El libro de la alimentación para la Ciudad de México y su Zona Metropolitana*, 1999

## **CONFERENCIAS Y PONENCIAS**

Acevedo Valenzuela, Narciso. *La planeación del desarrollo rural en América Latina*, ponencia presentada en la mesa redonda La planificación del desarrollo rural y agropecuario de América Latina ante la crisis, Ciudad de México, 8 - 10 junio 1988.

Kliksberg, Bernarndo. *Repensando el estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos*, ponencia central en la Reunión Mundial de Expertos, Nueva York, División de Gobernabilidad, Administración Pública y Finanzas de la ONU, 27 mayo - 3 junio 1997.