

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

El deterioro de la seguridad alimentaria en México frente a la tendencia del comercio agrícola internacional

Tesis para obtener el título de:

Licenciada en Relaciones Internacionales

Presenta:

Ariadna Isabel Barrera Rodríguez

Asesor: Dr. Felipe Torres Torres

Mayo de 2005



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.

A mis padres y hermana cuyo apoyo, fortaleza y amor me han permitido obtener un logro más en mi vida GRACIAS.

*A mis abuelitos cuyas enseñanzas y amor
permanecerán siempre conmigo
GRACIAS.*

El deterioro de la seguridad alimentaria en México frente a la tendencia del comercio agrícola internacional

INTRODUCCIÓN

Capítulo 1. Marco Teórico Conceptual

1.1. Conceptualización de la seguridad alimentaria	....13
1.1.1. Enfoques entorno a la seguridad alimentaria	...16
1.1.2. La seguridad alimentaria frente a la seguridad nacional	....20
1.1.3. Diagnóstico de la seguridad alimentaria: indicadores y tendencias	....23
1.2. Teoría del comercio internacional	....25
1.2.1. La Ley de la ventaja comparativa y la teoría del costo de oportunidad	..25
1.2.2. La política comercial internacional: restricciones comerciales y el nuevo proteccionismo	..30
1.2.3. Comercio internacional: ¿motor del desarrollo económico nacional?	..31
Conclusión	..33

Capítulo 2. La dinámica del comercio agrícola internacional

2.1. La tendencia del mercado agrícola mundial y la posición de los países subdesarrollados	...37
2.2. El papel de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las negociaciones multilaterales: el nuevo proteccionismo	...52
2.3. El papel de los Organismos Internacionales	...63
2.4. La dicotomía de la ayuda alimentaria	...81
Conclusión	...92

Capítulo 3. México frente al comercio agrícola internacional

3.1. El comportamiento del comercio agrícola externo de México	....95
3.2. El impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en el sector agrícola mexicano: vulnerabilidad de la seguridad alimentaria	...102
3.3. La agroindustria y el papel de las empresas transnacionales	...112
Conclusión	...120

Capítulo 4. El deterioro de la seguridad Alimentaria ante la
apertura de México

4.1. Agotamiento del Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI): reestructuración del sector agrícola	....123
4.2. El aparato institucional y las políticas de desarrollo agrícola (1976-2002)	.....129
4.3. La crisis económica mexicana y el desequilibrio social: polarización regional	....174
4.4. Diagnóstico de la seguridad alimentaria en México	.....184
Conclusión	....188
CONCLUSIÓN	.....194
FUENTES	....197

INTRODUCCIÓN

La seguridad alimentaria es un tema de suma importancia en la medida en que se ha convertido para muchos países, principalmente para los países subdesarrollados en una meta cada vez más inalcanzable.

Los factores internos del deterioro de la seguridad alimentaria son de diversa índole, pero pueden agruparse en dos rubros: disponibilidad y acceso al alimento. Sin embargo, existen factores externos que están relacionados con la actuación de los agentes que participan en la dinámica del comercio agrícola internacional.

Los factores de disponibilidad están relacionados con la falta de infraestructura productiva del sector agrícola, la ausencia de inversión en ciencia y tecnología, la reestructuración del aparato productivo agrícola que desplaza productos básicos de consumo humano por cultivos de alimento para animales, los cambios en los patrones de consumo y comercialización, la polarización interna de la producción y distribución del alimento, la inexistencia de políticas económicas eficaces de largo plazo para el fomento y modernización de la agricultura.

Los factores de accesibilidad están vinculados al bajo nivel de vida de la mayoría de la población, situación que se deriva del problema de la inequitativa distribución del ingreso que genera asimetrías no sólo a nivel regional, sino también local. Este problema está a su vez asociado con la ineficiencia en la asignación de recursos por parte del Estado, puesto que no satisface las necesidades básicas de su población.

Si bien, la seguridad alimentaria constituye un problema de desarrollo interno, también se ve afectada por fuerzas y tendencias externas, como es el caso de los actores que

participan en el comercio agrícola internacional (países desarrollados, empresas trasnacionales, organismos internacionales, etc.) que mantienen un control hermético de su agricultura y tecnología, a fin de mantener salvaguardada su seguridad alimentaria.

Lo cierto es que bajo la lógica de la interdependencia que hoy impera en el actual sistema económico internacional resulta imposible lograr una plena autonomía alimentaria, debido a cuestiones geográficas, las ventajas competitivas, los avances científico-tecnológicos, etc.

Sin embargo, todo país principalmente los subdesarrollados deben buscar la manera de alcanzar un grado de autosuficiencia alimentaria capaz de satisfacer los requerimientos básicos de su población con miras a disminuir su dependencia respecto del exterior. Para ello, es necesario que los países fortalezcan su infraestructura agrícola, diseñen políticas públicas que mejoren los niveles de disponibilidad y acceso para la sociedad.

La insuficiencia alimentaria es un problema de estructura interna y no coyuntural, que afecta primordialmente a los países subdesarrollados quienes han incrementando su dependencia respecto al exterior en dicho rubro. Por el contrario, los países desarrollados protegen a toda costa su autonomía alimentaria, en tanto que constituye un elemento fundamental de la seguridad nacional de todo Estado, y ello, lo llevan al cabo a través de una serie de medidas encaminadas a fomentar la modernización y tecnificación en la producción y comercialización de su agricultura.

La elección de este tema reside en mi interés y preocupación por el deterioro de la seguridad alimentaria en México. Considero de gran importancia hacer conciencia de las graves consecuencias que trae consigo la influencia de los actores y de las fuerzas del mercado mundial en el diseño de las políticas nacionales, al grado de reconfigurar las

actividades productivas y modificar los patrones de comercialización y de consumo. Para tal efecto este trabajo de investigación se enfocará al periodo que comprenden desde la administración de López Portillo (1976-1982), Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000), y con el propósito de poder visualizar de manera amplia y detallada el problema del deterioro de la seguridad alimentaria en México.

Asimismo es necesario identificar las fallas y lagunas en los programas gubernamentales que han sido implementados por cada administración con el fin de aumentar la seguridad alimentaria, sin éxito alguno. Lo que resulta claro es la falta de visión y planeación de dichos programas, puesto que son de corto plazo y de poca efectividad, en la medida en que no resuelven el problema de fondo simplemente calman el malestar de forma momentánea, siendo un mal que no se extingue, pero que se agrava al transcurrir del tiempo.

Es fundamental que se analice el tema de la seguridad alimentaria a fondo, ya que tiene diversas implicaciones para la sociedad. En tanto, que el deterioro de la misma es reflejo de la vulnerabilidad social, los desequilibrios regionales, la reestructuración de los procesos productivos en el sector agrícola, las ineficientes políticas de desarrollo para el fomento de la agricultura, la ausencia de modernización del sistema de producción y comercialización que implique una orientación de recursos financieros a la investigación en ciencia y tecnología para el campo, la penetración de agentes externos con nuevos patrones de producción y comercialización, que es a su vez resultado de la tendencia del comercio internacional de granos básicos bajo los preceptos del libre mercado.

Por otro lado, el aumento de la inseguridad alimentaria trae graves consecuencias para el país en el plano internacional, en la medida en que incrementa su dependencia del exterior, y su vulnerabilidad frente a *shocks* del sistema económico internacional. De igual forma, su posición de dependencia, disminuye su poder de negociación ante los países

desarrollados que mantienen el control del comercio agrícola, y no sólo en materia alimentaria sino también en otros temas de interés para el país.

La década de los años setenta representó un parteaguas para el sistema internacional y para el capitalismo debido a las transformaciones económicas, financieras, políticas y sociales que experimentó. Los años setenta fueron escenario del colapso del sistema Bretton Woods que terminó con la caída del patrón oro, ocasionando una grave inestabilidad cambiaria e incidiendo en el comercio internacional. Asimismo los países específicamente latinoamericanos estaban atravesando por una severa crisis económica y política producto del agotamiento del Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI) situación que mermó aún más su posición dentro del mercado internacional.

Aunado a ello, esta década fue testigo de una gran crisis alimentaria mundial que afectó en mayor medida a los países subdesarrollados, generándose desajustes en los mercados de productos alimenticios, un aumento acelerado de los precios, y un déficit de seguridad alimentaria. Esta crisis de alimentos tiene mayor sentido si la analizamos en torno a los cambios que estaba experimentando en ese momento el sistema económico internacional en su conjunto.

América Latina en los años setenta experimentaba el agotamiento del MSI que había implementado durante cuarenta años con el fin de impulsar un crecimiento con base en la industrialización de la economía, sin embargo, lejos de lograr dicho objetivo, generó graves desajustes en la estructura económica de los países de la región, entre ellos, un mayor abandono de la agricultura y una distorsión en la asignación de recursos nacionales.

La industrialización se impulsó en detrimento del sector agrícola, desviando gran parte de los recursos correspondientes al agro, hacia el sector manufacturero, que de acuerdo

a la estrategia de desarrollo y crecimiento que se había adoptado en ese momento, resultaban más rentables para la economía.

México fue uno de los países que se vio seriamente afectado por la crisis alimentaria mundial, agravándose con ello su crisis agropecuaria en detrimento de su autosuficiencia alimentaria. A partir de la década de los setenta, el gobierno mexicano impulsó una serie de programas de apoyo a la producción y comercialización de alimentos, con el objeto de garantizar el abasto de las zonas urbanas y rurales del país.

El problema de los programas sociales diseñados e implementados por las distintas administraciones a partir de la mitad de la década de los setenta hasta la actualidad radica en su carácter coyuntural y emergente, en la medida en que se enfocan a atender los síntomas de la enfermedad y no atacan las causas que la originan.

Además estos programas no cuentan con una proyección a largo plazo, en la medida en que son truncados por cada una de las administraciones en turno, debido a intereses políticos, convirtiéndose de esta manera en políticas de gobierno, y no de Estado, como debía ser su fundamento.

Los programas y las políticas sociales puestas en marcha no han tenido los resultados esperados. Claro ejemplo, fue la creación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) en 1980, mismo que no permitió alcanzar los niveles de autosuficiencia alimentaria deseada en el país. Posteriormente, este programa fue sustituido por el Programa Nacional de Alimentos en 1983. Independientemente de la implementación de dichos programas de fomento, las importaciones de alimentos básicos (frijol, maíz, arroz, trigo, etc.) continuaron incrementándose.

En la década de los ochenta la producción de maíz fue de 13 millones de toneladas mientras el consumo interno se situó entre 15 y 16 millones de toneladas, al término de la década la producción disminuyó a 12.5 millones de toneladas, posteriormente se incrementó ligeramente a 14.5 millones de toneladas aproximadamente. En 1981 gracias a la implementación del SAM, y finalmente disminuyó en 1982 a 10.7 millones de toneladas. En 1990 la producción se ubicó en 15 millones de toneladas, sin embargo, se requirió la importación de 4 millones de toneladas para satisfacer el consumo interno humano e industrial.

Otra cara del problema de la inseguridad alimentaria es la cuestión de la accesibilidad a los alimentos básicos, la cual está vinculada al deterioro del nivel de vida de la población, producto a su vez de la crisis económica que experimenta el país. Esta crisis se ve reflejada en la caída del poder adquisitivo, el creciente nivel de desempleo, el incremento de los precios internos de los productos básicos, situación que disminuye la capacidad de la población para satisfacer sus requerimientos mínimos alimentarios.

El deterioro de la seguridad alimentaria en México es una realidad que se observa día a día, además es un problema que si bien no es exclusivo del campo, ya que también ataca a las zonas urbanas, lo cierto es que existen sectores más vulnerables, que padecen severos problemas de alimentación, tal es el caso de las comunidades rurales e indígenas.

Tomando en consideración este panorama, y el hecho de que los países latinoamericanos tienen actualmente aproximadamente a 64% de su población rural viviendo por debajo del umbral de la pobreza -de acuerdo a un estudio realizado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)-, se aprecia el grave deterioro y rezago del que ha estado siendo víctima el sector agrícola por muchas décadas.

Existe otro gran problema asociado a la crisis agrícola, se trata de la centralización de la producción y distribución de los alimentos, que ha limitado las acciones para mejorar el sistema de abasto, y constituye uno de los grandes obstáculos para lograr un desarrollo económico compartido y equitativo. Tres son los grandes centros urbanos (México, Guadalajara y Monterrey) que concentran el 70% de la producción nacional y el resto se distribuye en el resto de la República.

Las políticas económicas de las últimas décadas han privilegiado el desarrollo urbano y la política de industrialización siguiendo la tendencia de la dinámica de la economía internacional, reestructurando por otro lado, el aparato productivo y los patrones de producción, distribución y consumo.

Esta reconfiguración del sistema productivo en México conforme a los parámetros dictados por la economía de mercado están desplazando la producción de alimentos básicos por cultivos más rentables y competitivos orientados a la industria, como el forraje; de ahí el impulso de la agroindustria y la penetración de las empresas trasnacionales. Así, tenemos la sustitución de granos como el maíz, la avena, la cebada y el trigo, por el cultivo de granos como el sorgo, cuya producción implica menores costos, y por tanto, mayores ganancias para los grandes productores.

Las estructuras socioeconómicas de los regímenes cuyas economías han adoptado una estrategia de desarrollo hacia fuera o de mercado abierto, obstaculizan la implementación de políticas nacionales que fomenten un desarrollo íntegro y equitativo en el país apegado al interés colectivo. A diferencia de las naciones industrializadas que cuentan con una eficaz política de seguridad alimentaria, los países en desarrollo presentan grave déficit en la materia.

Resulta de suma importancia que un país cuente con el máximo de autosuficiencia, es decir, mayor capacidad productiva por parte del Estado para satisfacer las necesidades de su población con los productos que su propio territorio produce. Las economías industrializadas tienen una gran protección de su sector agropecuario y de su tecnología. En México, el campo ha sobrevivido a una añeja política de rezago que lo ha sumergido en una aguda crisis que va en detrimento de la seguridad alimentaria de la población.

México requiere de políticas económicas que fomenten el sector agropecuario, considerando que gran parte de su población rural depende de esta actividad económica para su subsistencia. Además, de que resulta indispensable para todo país gozar de una eficiente y fuerte infraestructura agropecuaria que asegure el consumo interno de la población independientemente de su nivel social.

El atraso de nuestro sistema productivo y comercial constituye una gran restricción para la capitalización del sector agrícola; además, de que representa un alto costo para la economía en su conjunto, en la medida en que los precios de los productos no resultan competitivos en el exterior por los altos costos de producción.

La modernización del sector agrícola y de sus sistema de comercialización requieren de la intervención eficiente del Estado, y de la definición de los papeles que deben jugar los diferentes agentes que actúan en la producción, distribución y comercialización de los alimentos básicos.

La agricultura y la alimentación de los países subdesarrollados se encuentran bajo la subordinación de los países desarrollados, quienes han desplegado un sistema de producción y comercial de alimentos básicos, que junto con un eficiente respaldo científico y tecnológico y una estructura de precios bajos (que descansa en una plataforma eficaz de subsidios) hacen inaccesibles a los productos provenientes de los países subdesarrollados. Bajo esta lógica, el

control de la producción de alimentos ha llegado a constituir un arma política y económica contra los países dependientes, que son fundamentalmente naciones subdesarrolladas.

El problema de las asimetrías en el mercado agrícola mundial ha sido tema de diversas negociaciones en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC); sin embargo, no se han logrado destrabar, puesto que los países desarrollados buscan salvaguardar su sector agrícola y mantienen sus políticas de subsidios que vuelven impenetrable el mercado agrícola para los productos provenientes de los países en desarrollo.

La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 significó para México un golpe más a la frágil estructura productiva agrícola, en tanto que esta apertura comercial enfrentó a los productores agrícolas mexicanos quienes no contaban con la infraestructura y competitividad necesarias, con los agricultores norteamericanos que a su vez contaban con una estructura eficaz de subsidios otorgada por el Estado, precios competitivos y bajos costos de producción. Este plano de competencia asimétrica afecta profundamente la agricultura mexicana cuya apertura se dio de manera acelerada, mientras que los socios comerciales mantienen herméticas trabas para la comercialización de los productos agrícolas mexicanos.

Por ello resulta imperativo que, independientemente de la integración de México a la actual dinámica de la economía internacional, nuestro gobierno establezca las condiciones necesarias para lograr disminuir la vulnerabilidad del país en materia de seguridad alimentaria, a fin de que garantice la satisfacción de las necesidades de la población, logrando con ello una mayor soberanía y autosuficiencia alimentaria.

Ahora bien, los objetivos que persigo con esta investigación son los siguientes:

1. Demostrar y analizar el nivel de inseguridad alimentaria que padece México con base en el estudio de los indicadores que establecen el grado de disponibilidad y accesibilidad de los alimentos básicos;

2. Conocer de qué manera la actual dinámica del comercio agrícola internacional ha reconfigurado la estructura productiva agrícola de México deteriorando la seguridad alimentaria de la población y agudizando la dependencia del exterior;

3. Conocer y analizar las implicaciones para México en el plano internacional frente a la vulnerabilidad de sus sistema de seguridad alimentario.

En cuanto al eje de mi investigación, éste se sitúa en dos preguntas:

- ¿Cómo las fuerzas y los agentes del comercio agrícola internacional penetran el aparato productivo agrícola de México, generando una reestructuración del mismo, bajo los parámetros y condiciones del mercado externo, y deteriorando la seguridad alimentaria de la población?
- ¿Cuáles son las implicaciones para México en el plano internacional al presentar vulnerabilidad y dependencia respecto del exterior en materia de seguridad alimentaria?

La hipótesis en base a la cual parte mi trabajo de investigación sustenta que: *La inserción de México en la dinámica del comercio agrícola internacional, sin respaldo de una estructura productiva sólida, generó una modificación del aparato productivo agrícola sometiéndolo a la demanda y los parámetros del mercado mundial, situación que aunada a*

factores estructurales internos ocasionó de manera paralela el deterioro del sistema de seguridad alimentaria y el aumento de la dependencia y vulnerabilidad respecto al exterior.

A fin de dar orden a la presente investigación, el desarrollo del tema se expondrá en cuatro capítulos. El primer capítulo corresponde a la cuestión teórica, se esgrime el concepto de seguridad alimentaria en sus diversas interpretaciones, tomando en consideración los elementos y factores que la definen. Se exponen los distintos enfoques entorno a la seguridad alimentaria, así como sus implicaciones para la seguridad nacional del país.

Asimismo, presentan una serie de indicadores que facilitan el estudio y el diagnóstico de la seguridad alimentaria en una nación, ya que no existen variables que la determinen de forma directa, es por ello que se recurre a dichos elementos de análisis a fin de discernir el panorama de la seguridad alimentaria.

De igual forma en este primer capítulo se aborda el tema de la Ley de las ventajas comparativas y la política comercial internacional con el objeto de comprender las nuevas tendencias que se están gestando en los mercados internacionales, particularmente, en materia agrícola, y cómo esta dinámica afecta directamente la estructura económica y social de nuestro país.

En un segundo capítulo, se expone la dinámica que ha privado en el comercio agrícola mundial desde la década de los sesenta hasta la actualidad, el papel que han jugado los países desarrollados y los países subdesarrollados en la reconfiguración del mapa geopolítico-económico, el protagonismo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el impacto de las negociaciones multilaterales. De igual forma, se aborda el tema de la ayuda alimentaria en una doble faceta: como un mecanismo de atención a emergencias o de prevención, y como un instrumento político con gran impacto en la dinámica del comercio

internacional.

El tercer capítulo se enfoca al comportamiento que ha presentado México dentro del comercio agrícola internacional, su dinamismo y sus tendencias en las últimas décadas, y la gran dependencia que mantiene respecto de sus principales socios comerciales. También se destaca el impacto que ha generado la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en el sector agrícola mexicano, así como el resto de la política económica de corte liberal instrumentadas por las administraciones anteriores, y que continúan dirigiendo la economía del país. Asimismo, se expone el papel de la agroindustria en la economía y los efectos que ha generado la incursión de las empresas transnacionales promotoras de la internacionalización del capital y de la apertura comercial.

Por último, a fin de entender el fenómeno de descapitalización de la agricultura mexicana, en el cuarto capítulo, me remontó al periodo del modelo de sustitución de importaciones instrumentado a partir de la década de los cuarenta. También se aborda la cuestión de las políticas de desarrollo agrícola implementadas por los gobiernos, así como, el papel que ha desempeñado el aparato institucional en el fomento del desarrollo agrícola nacional.

De igual forma, se estudia el ámbito social con el objeto de identificar los efectos que ha generado la reestructuración de los sistemas productivos agrícolas en la sociedad mexicana particularmente en la población rural, y comprender por qué se da la polarización regional que se ha mantenido y se ha acentuado en los últimos años. Para finalizar este apartado, se realiza un diagnóstico general de la situación de la seguridad alimentaria que priva en nuestro país.

Capítulo 1

Marco Teórico Conceptual

1. Conceptualización de la seguridad alimentaria

A lo largo de las últimas dos décadas el tema de la seguridad alimentaria ha cobrado mayor relevancia frente a la comunidad internacional, principalmente a raíz de la grave crisis alimentaria mundial de los años setenta que vulneró severamente los sistemas alimentarios de los países subdesarrollados.

Las raíces del concepto actual de seguridad alimentaria se remontan a la “Declaración de los Derechos Humanos” de 1948, específicamente en el artículo 25 en donde se establece el derecho al alimento como eje central del bienestar humano. Sin embargo, es hasta 1974 en la Conferencia Mundial para la Alimentación realizada por la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), cuando se formaliza el concepto de seguridad alimentaria, definiéndolo como “la capacidad de un país para garantizar que toda su población tenga acceso en todo momento, física y económicamente, a alimentos inocuos y nutritivos satisfaciendo sus necesidades alimenticias a fin de que cada persona goce de una vida activa y sana”. Por el contrario, la inseguridad alimentaria es definida como la insuficiencia de la ración alimentaria que puede ser temporal (en periodo de crisis) estacional o crónica.

La definición de seguridad alimentaria engloba dos condiciones: la primera, el asegurar una disponibilidad estable en todo momento de alimentos, y la segunda, asegurar que cada individuo acceda a alimentos adecuados. De estas dos premisas se desprenden los cuatro pilares base de la seguridad alimentaria: la disponibilidad de alimentos, la accesibilidad

de alimentos, aceptabilidad o consumo y el aprovechamiento óptimo de los alimentos. La disponibilidad de alimentos se refiere a la cantidad, variedad y calidad de alimentos con que cuenta un país, región, comunidad o individuo. La accesibilidad de alimentos esta en función de la posibilidad que tienen las familias o individuos para adquirir los alimentos a través de su capacidad de producirlos o comprarlos. La aceptabilidad o consumo tiene relación con la capacidad de la población para decidir adecuadamente sobre la forma de seleccionar, almacenar, preparar, distribuir y consumir los alimentos en la familia, lo cual está determinado por las costumbres, prácticas de alimentación, y el nivel educativo general, así como la información específica sobre una adecuada alimentación y nutrición. El aprovechamiento óptimo de los alimentos se refiere a las condiciones en que se encuentra el organismo de la persona que consume o ingiere los alimentos, que le permite utilizar al máximo o no, todas las sustancias nutritivas que contienen estos.

La década de los años setenta fue escenario de una serie de convulsiones económicas, políticas y sociales del sistema internacional, que generaron una reconfiguración de la correlación de fuerzas y del orden hasta entonces imperante. La caída del sistema Bretón Woods y el patrón oro, al agotamiento del Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI), la crisis agrícola mundial y la expansión de la internacionalización del capital deterioraron aún más las estructuras económicas, productivas, sociales y políticas de los países en desarrollo: acelerado incremento de deuda externa, déficit de balanza de pagos, disminución de su actividad en el comercio internacional, disminución de los niveles de competitividad, rezago en infraestructura y tecnología aplicada a los procesos productivos, ruptura de las cadenas productivas, disminución del nivel de vida de la población (en materia de ingreso y poder adquisitivo, educación, salud, etc.), y un constante incremento de la dependencia respecto del exterior, entre otros problemas que se han ido agravando al paso del tiempo.

El deterioro de la seguridad alimentaria que padecen los países en desarrollo, desde

hace tres décadas, es precisamente resultado de los fenómenos económicos y políticos mencionados anteriormente. El avance desenfrenado de las fuerzas de la globalización a través de la internacionalización del capital, la reestructuración de la división internacional de trabajo y la dinámica dictada por las ventajas comparativas fracturaron los sistemas alimentarios de dichos países.

Los sistemas alimentarios constituyen un complejo de relaciones entre agentes que están directamente ligados al proceso de producción, transformación, circulación, distribución y consumo de alimentos. Esta sucesión de fases productivas se modifican al entrar en contacto con las fuerzas del mercado externo, modificándolas y adaptándolas a la nueva lógica del comercio agrícola internacional, soslayando las necesidades básicas de la población, y el uso óptimo de los recursos naturales con los que cuentan los países en desarrollo.

El concepto de seguridad alimentaria ha sido trastocado por los principios de la expansión globalizadora. A partir de la posguerra la seguridad alimentaria estuvo vinculada con el término de autosuficiencia, es decir, contar con la disponibilidad interna suficiente de alimentos. La producción de alimentos cobro gran relevancia entre los países desarrollados, pues dadas las transformaciones que se estaban produciendo en el sistema internacional, consideraron que el sector alimentario debía ser catalogado como una rama estratégica y de vital importancia a fin de conservar una soberanía alimentaria e independencia respecto del exterior.

No obstante el modelo de autosuficiencia adoptado por los países generó un excedente de producción de alimentos básicos en el mercado externo, lo cual desencadenó la crisis agrícola mundial de los años setenta debido a la sobreproducción y a la depresión severa de los precios. Frente a esta situación. El concepto de seguridad alimentaria se tornó

contrario a los lineamientos establecidos por el libre comercio orientado por las ventajas comparativas. De tal forma, el concepto cobró otra interpretación, asociándolo con la capacidad de los países de brindar el acceso a alimentos a su población, a través de sus propios recursos o por medio de la importación de los mismos.

Las ventajas comparativas permitieron que para los países en desarrollo les resultara más barato adquirir los alimentos básicos del exterior que el producirlos internamente, debido a la brecha tecnológica y científicas entre ellos y los países industrializados, quienes hasta la actualidad ejercen un gran control del mercado agrícola internacional, producto de sus políticas restrictivas y proteccionistas.

Actualmente la seguridad alimentaria representa un reto indudable para cualquier país que aspire conservar su independencia respecto al exterior en todo campo. La seguridad implica mantener y fortalecer una infraestructura agropecuaria capaz de satisfacer los requerimientos básicos de una población, establecer una estructura de precios acorde al nivel de capitalización del campo a fin de incrementar la competitividad, elevar el grado de accesibilidad de la población a través de políticas y programas gubernamentales eficaces y una mejor distribución del ingreso.

1. Enfoques en torno a la seguridad alimentaria

El problema sobre el deterioro de la seguridad alimentaria puede ser analizado de distintas vertientes en la medida en que se encuentra asociado a cuestiones de estructura política y económica interna y a factores externos que están representados por las fuerzas de los mercados internacionales.

De acuerdo con el Dc. Felipe Torres, el detrimento de la seguridad alimentaria esta determinada esencialmente por cuatro factores: en primer lugar, se encuentran la política económica interna de los países, la cual ha mostrado incapacidad en la generación de una oferta de alimentos suficientes para satisfacer las necesidades de la población.

En segundo lugar, se sitúan las repercusiones que han traído consigo las crisis económicas, tales como la disminución de nivel de vida, incremento del desempleo, caída del poder adquisitivo, inequidad en la distribución del ingreso y de los recursos, polarización regional, entre otras.

En tercer lugar, se encuentran los factores externos, es decir, la penetración de las fuerzas y de los agentes del mercado mundial (países desarrollados, empresas trasnacionales, etc.) en los patrones de producción de los países dependientes específicamente en materia alimentaria, y el establecimiento por parte de los mismos de una manipulación del comercio agrícola mundial.

El cuarto factor, radica en el paulatino o incluso desacelerado crecimiento de las economías que aunada a la fractura de la estructura productiva agrícola ha incrementado el nivel de importaciones de alimentos básicos, y con ello aumentado su dependencia y vulnerabilidad respecto del exterior.

La seguridad alimentaria vista como un problema de política económica interna esta asociada a las fases del proceso productivo: producción, transformación, comercialización y consumo. La inseguridad alimentaria como un problema de disponibilidad esta determinada en parte por la falta de recursos, y aunado a ello el rezago en infraestructura que no permite la explotación óptima de los recursos con los que cuentan los países, por tanto, los costos de producción se elevan y disparan la estructura de precios disminuyendo la competitividad de los

productos producidos internamente frente a los productos del mercado exterior respaldados por fuertes políticas proteccionistas por parte de los países desarrollados.

Ahora bien, la falta de infraestructura e inversión en tecnología y ciencia en la aplicación de los procesos productivos a fin de elevar la productividad, aunada a la inexistente red de comunicaciones ha generado otro problema que agudiza el deterioro de la seguridad alimentaria, me refiero a la polarización regional: una concentración de alimentos básicos en ciertas regiones con alta actividad industrial marginando a las zonas de mayor grado de vulnerabilidad social.

La descapitalización del campo en la mayoría de los países en desarrollo producto de la adopción de los patrones productivos impuestos por las fuerzas de los mercados externos, así como la falta de voluntad política y el diseño de programas estratégicos que fomenten el desarrollo real de la agricultura. La crisis agrícola tercermundista es producto de la visión miope que por largo tiempo se ha mantenido en la mayoría de los países en desarrollo, puesto que la agricultura se ha concebido como un sector de extracción y no de inversión a largo plazo, otorgándole la importancia que merece dada las condiciones internas (elevadas tasas de desempleo, movimientos migratorios de las zonas rurales a las urbanas, deterioro del nivel de vida de la población, etc.) y la situación externa que priva.

Ahora bien, existe otro factor que afecta severamente al sector agrícola tradicional, me refiero a la tenencia de la tierra y el papel de las empresas trasnacionales, los pequeños productores enfocados a la producción para el consumo están siendo desplazados por las empresas trasnacionales que se apoderan de las tierras cultivables y productivas sometiéndolas a método y técnicas de cultivo que no van acorde a las características de las tierras, situación que ha ocasionado serios problemas ambientales, tales como la erosión, la contaminación de las tierras cultivables, etc. La aparición de las empresas trasnacionales ha

traído consigo cambios en los procesos productivos agrícolas, así como modificaciones en los patrones de consumo de las sociedades, a través de los medios de comunicación y la publicidad.

La inseguridad alimentaria concebida como una cuestión de accesibilidad se refiere a que estamos frente a un problema de inequidad social y de ineficiencia por parte del Estado para distribuir adecuadamente los recursos. “La seguridad alimentaria se encuentra condicionada por el tipo y los niveles de desarrollo interno, el cual debe acompañarse de mecanismos eficientes de distribución del ingreso, ya que la oferta puede ser que rebase la demanda; sin embargo, la competencia y el crecimiento fluctuante de la economía y del mercado profundizan las desigualdades, generando mayor desequilibrio social”.

La seguridad alimentaria no está determinada simplemente por el nivel de disponibilidad de alimentos básicos, pues además de la insuficiente oferta para cubrir la demanda interna, la población no cuenta con el ingreso necesario para satisfacer sus requerimientos alimenticios. Es por ello que parte de la solución al problema radica en una drástica redistribución de recursos, y en el diseño y aplicación de estrategias económicas que fortalezcan la producción interna de alimentos básicos. Un fortalecimiento implicaría fijar como prioridad la producción de productos básicos y lograr una autosuficiencia, especialmente sobre la base del apoyo a la economía campesina.

En este aspecto el Estado debe asumir un papel de conciliación de intereses, institucionalizar las reglas del juego y establecer un equilibrio de poder entre las diferentes fuerzas sociales y económicas. La meta de los países dependientes debe ser impulsar una estrategia alimentaria nacional, popular y democrática, con el objeto de reducir la dependencia del exterior, restringiendo los vínculos de dicho sector a un nivel netamente complementario supeditado a los requerimientos del desarrollo nacional, a fin de hacer llegar los beneficios de

esta política a todos los miembros de una sociedad.

1.1.2. La seguridad alimentaria frente a la seguridad nacional

El concepto de seguridad nacional ha sido objeto de innumerables discusiones e interpretaciones. Algunas de ellas, tratan de encasillarlo en términos de seguridad militar y defensa territorial remontándonos a la época de Guerra Fría. Sin embargo, actualmente, resulta caduca esta concepción sobre seguridad nacional frente a la nueva lógica bajo la que opera el sistema internacional, la reconfiguración de la correlación de fuerzas y de los agentes, la aparición del esquema de interdependencia, principalmente económica, entre los distintos actores internacionales.

Ante este panorama, han surgido nuevos conceptos vinculados al de seguridad nacional, tales como seguridad jurídica, de personas y bienes, alimentaria, entre otros. Estos conceptos se engloban en un replanteamiento del término de seguridad nacional, concibiéndolo como un término de mayor alcance, y cuya esencia radica en dos premisas: el reconocimiento innegable de la convivencia pacífica y una existencia digna, y la actuación eficaz por parte del Estado para preservar el equilibrio social. Ello implica la existencia de un sistema eficiente de prevención de conflictos sociales.

La seguridad nacional implica que el Estado cuente con la capacidad suficiente para conservar el status quo y la autodeterminación nacional, salvaguardando a su vez la independencia política y la integridad nacional.

Ahora bien, una amenaza a la seguridad nacional es concebida como “una serie de acciones o acontecimientos que provocan el deterioro del nivel de vida de un amplio sector de

la sociedad, y que restringen la toma de decisiones y de acción del Estado”.

No todos los problemas son del ámbito de la seguridad nacional, sólo aquellos que impliquen el empleo de la fuerza armada o de la violencia. Sin embargo, problemas como el de la migración, contaminación, hambre y desnutrición, pueden llegar a constituir un riesgo para la seguridad nacional.

En gran parte de los países en desarrollo los riesgos de la seguridad nacional se han situado en los conflictos regionales, originados principalmente por la pobreza, el rezago económico, la marginación social que padecen grupos y sectores de la sociedad, a consecuencia de los lineamientos dictados por el actual modelo de desarrollo. Los problemas de carencia, hambre y pobreza son cuestiones que generan inestabilidad política y que al llegar a condiciones extremas representan una amenaza a la seguridad nacional.

Frente a este panorama resulta indispensable para países en desarrollo incorporar al concepto de seguridad nacional elementos como el crecimiento económico y el desarrollo social y político. La interpretación de seguridad nacional para los países en desarrollo dista de la importancia que reviste para los países industrializados en función de sus respectivos intereses nacionales.

Existen dos conceptos estrechamente relacionados a la seguridad nacional: la seguridad democrática, y seguridad social. El primero contempla un desarrollo con justicia social a nivel nacional así como la autonomía en el ámbito internacional, mientras el segundo resulta complementario al abogar por la estabilidad social y territorial.

El problema de la inseguridad alimentaria como tal no representa un riesgo para la seguridad nacional. Estamos frente a un problema de vulnerabilidad social producto de las

disparidades y desigualdades al interior de una sociedad, y que lejos de desvanecerse se han ido expandiendo, incrementándose con ello la polarización regional , la marginación, los problemas de migración, el hambre y la desnutrición de los grupos sociales de menores ingresos.

Ciertamente, la inseguridad alimentaria constituye un factor que contribuye a incrementar el riesgo para la seguridad nacional, en la medida en que este problema se asocie con otros conflictos de índole social o rebase los umbrales de riesgo, un ejemplo de ello sería que se presente una situación de hambre en la mayor parte de la población.

Tomando como base parte del concepto de amenaza a la seguridad nacional, en donde menciona que las acciones que generen un drástico deterioro del nivel y calidad de vida para amplios sectores de la población, permitiría replantear la importancia que se le otorga a la inseguridad alimentaria.

El problema de la inseguridad alimentaria implica una insatisfacción de los requerimientos nutricionales suficientes por parte de un grupo o sociedad a fin de que pueda gozar de una vida sana y activa. Como mencioné con anterioridad, esta situación es producto de factores internos y externos: insuficiencia de oferta, deterioro del nivel de vida que no permite tener acceso a los alimentos necesarios, la manipulación de los mercados agrícolas por los agentes externos (países industrializados, empresas transnacionales, organismos multilaterales), la fractura de la base productora agrícola.

La agudización de la crisis agrícola y alimentaria en la mayoría de los países en desarrollo, resultado de la ineficacia de las políticas económicas internas y de la penetración de las fuerzas del comercio agrícola internacional, han mermado severamente el nivel de vida del campesinado y de los grupos sociales más vulnerables. Esta descomposición de la base

productiva agrícola generó la fractura de los esquemas de producción de autoconsumo, del cual dependían la mayor parte de sector campesino, así como el desplazamiento de pequeños y medianos productores agrícolas por las grandes empresas trasnacionales de la agroindustria.

Este escenario ha desembocado en un incremento acelerado del desempleo, caída del poder adquisitivo, aumento de los movimientos migratorios, pobreza, marginación y rezagos sociales, deterioro del medio ambiente (erosión de la tierra cultivable a consecuencia de la utilización de técnicas inadecuadas de explotación y contaminación ambiental), etc.

“El bienestar general y la seguridad integral son posibles en una nación que satisfaga en forma oportuna y adecuada las necesidades básicas, su supervivencia, los intereses colectivos, la soberanía y la independencia.”

3. Diagnóstico de la seguridad alimentaria: indicadores y tendencias

La metodología para evaluar la seguridad alimentaria se basa en el estudio, análisis e interpretación de una serie de indicadores y tendencias que permitirán medir el nivel de deterioro de la seguridad alimentaria que padece un país, específicamente México, que constituye el objeto de estudio de esta investigación.

La seguridad alimentaria debe ser evaluada con base en tres elementos: suficiencia, estabilidad y accesibilidad de alimentos. El primero de ellos se expresa en el nivel de producción agrícola, principalmente del rubro de alimentos, el cual responde a los rendimientos de producción por hectárea cultivada, a la superficie agrícola cosechada, al volumen de producción destinada al consumo humano, y a la disponibilidad de productos en

los mercados locales.

La estabilidad esta vinculada a la continuidad de la producción de alimentos, que a su vez esta determinada por factores internos, tales como, las condiciones climáticas, desajustes económicos, incremento de los costos de producción y con ello la pérdida de competitividad de la estructura de precios interna de productos básicos, frente al comercio exterior.

La cuestión de la accesibilidad esta asociado al nivel de desarrollo económico de un país, el cual engloba la capacidad de poder adquisitivo, el nivel de ingresos, la estructura de precios, la distribución y abastecimientos de los mercados locales, la infraestructura en comunicaciones y transporte, y las transferencias gubernamentales para el fomento a la agricultura.

Sin embargo, a fin de demostrar la hipótesis en torno a la cual gira la investigación, resulta necesario contemplar otras variables de análisis, pues si bien a través de los indicadores mencionados con anterioridad es posible medir el nivel de inseguridad alimentaria, busco demostrar cómo las fuerzas que operan en el comercio agrícola internacional, al igual que los lineamientos establecidos por el actual modelo de desarrollo han contribuido al deterioro de seguridad alimentaria, incrementando la dependencia y vulnerabilidad de los países en desarrollo respecto del exterior.

Esta evaluación implica el estudio, análisis e interpretación de indicadores, tales como el nivel de producción agrícola a nivel mundial, los principales productores de alimentos, la tendencia de la balanza comercial en dicho rubro de los países en desarrollo (entre ellos México), a fin de identificar los déficit existentes; la diversificación del comercio exterior en materia alimentaria; el nivel de subsidios otorgados a los productores agrícolas; la tasa de crecimiento de la producción agrícola, específicamente de productos básicos; crecimiento del

sector agroindustrial en la economía. Estas variables me permitirán identificar los problemas y rezagos que existen en el sistema alimentario, y de que forma se fueron acentuando al paso del tiempo.

1. Teoría del comercio internacional

Los antecedentes del comercio internacional podemos ubicarlos antes de la publicación de *La riqueza de las naciones* en 1776 en países como Inglaterra, España, Francia, Portugal y los Países Bajos, conforme se fueron convirtiendo en estados nacionales modernos. Durante los siglos XVII y XVIII un grupo de hombres (entre ellos mercaderes, banqueros, funcionarios de gobierno y filósofos) escribieron folletos apoyando la filosofía conocida como mercantilismo, la cual sostenía que para que una nación se volviese rica requería de exportar más de los que importaba.

Para los mercantilistas, la ganancia se mide en cantidad de los metales preciosos que una nación poseía. Su actividad comercial se regía por un nacionalismo económico, y abogaban por un estricto control gubernamental de la actividad económica. Posteriormente vinieron nuevas ideas que revolucionaron la concepción del comercio internacional, tales como las teoría propuestas por Adam Smith y David Ricardo.

1. La ley de la ventaja comparativa y la teoría de los costos de oportunidad

De acuerdo con Adam Smith el comercio entre dos naciones estaba basado en la ventaja absoluta, es decir, en la especialización de determinada mercancía en la cual se gozara frente a un segundo país de cierta ventaja (suficientes insumos y recursos, eficiencia en producción, bajos costos de producción, etc.), ello generaría una utilización óptima de los recursos y un incremento del nivel de la producción, mientras la obtención de ganancias se

lograría a través del intercambio comercial entre los países.

Adam Smith al igual que otros economistas clásicos se pronunciaba por una política de *laisse-faire* que consistía en la disminución de la intervención gubernamental en el mercado, ya que consideraban que el libre comercio propiciaría que los recursos mundiales se utilizaran en forma más eficiente.

En 1817 David Ricardo expuso la ley de la ventaja comparativa, según la cual a un cuando una nación es menos eficiente que otra en la producción de dos mercancías existe la posibilidad de realizar un comercio con mutuo beneficio, a través de la especialización en la producción de la mercancía con menor desventaja absoluta. Sin embargo, David Ricardo baso su teoría en supuestos simplificadores: libre comercio, perfecta movilidad de mano de obra al interior de la nación e inmovilidad entre naciones, costos de producción, costos de transporte, y falta de innovación tecnológica.

Sin embargo, fue Heberler en 1936 quien complemento la ley de ventaja comparativa de David Ricardo, expuso la teoría de costo de oportunidad, la cual plantea que el costo de una mercancía es la cantidad de una segunda mercancía a la que se debe renunciar para liberar los recursos necesarios para producir una unidad adicional de la primera.

Las transformaciones que se gestaron en los mercados mundiales de granos a raíz de 1960 están asociadas a la lógica de la ley de la ventaja comparativa, es decir, la sustitución de granos produjo el desplazamiento de cosechas de alimentos para personas por siembras de forraje y granos para ganado, para uso industrial y exportación, aludiendo la utilidad económica relativa de las cosechas.

Durante mucho tiempo la seguridad alimentaria estuvo vinculada con la meta de la autosuficiencia a fin de asegurar la oferta alimentaria necesaria para satisfacer la demanda de

la población frente a un escenario de disminución de la producción agrícola y de la tierra cultivada a nivel mundial. Por ello, las naciones principalmente los países desarrollados se embarcaron en una política de autoabastecimiento de productos básicos, pues era considerada un área estratégica, a fin de resguardar sus intereses de los altibajos de los mercados globales. Sin embargo, esta situación se volvió contraproducente pues desembocó en una producción excedente en el mercado mundial provocando una crisis agrícola de sobreproducción, que deterioró severamente la estructura de precios de los productos agrícolas.

A consecuencia de esta situación, se planteó en el plano internacional el desarrollo de un comercio libre orientado hacia las ventajas comparativas. La seguridad alimentaria estaría determinada por la capacidad de los países para obtener sus alimentos, a través de su propia producción o del abasto de fuentes externas. Dados los bajos precios de los alimentos en el mercado internacional, muchos países en su mayoría subdesarrollados optaron por importarlos ante los elevados costos de producción que le significaban su producción internamente.

Bajo esta lógica, los países tercermundistas se encasillaron en la producción mono-exportadora de productos no básicos, tales como frutas, hortalizas, y productos tropicales, desatendiendo la producción de granos básicos (maíz, frijol, arroz, y trigo) necesarios para satisfacer los requerimientos mínimos nutricionales de la sociedad.

La teoría de las ventajas comparativas permeó el comercio agrícola internacional, y se convirtió en la bandera de los promotores del libre comercio. Sin embargo, las ventajas comparativas lejos de establecer un equilibrio en los mercados globales, generó un quebranto de la estructura productiva de los sectores agropecuarios, incrementado paralelamente la dependencia de los países menos desarrollados.

De esta manera se fomentó la idea de que los países en desarrollo de acuerdo a sus ventajas comparativas sólo podían dedicarse a cultivar productos propios de su clima, por lo que debían de abastecerse de productos básicos por medio de fuentes externas, es decir, de los excedentes producidos por los países industrializados.

Esta situación también puede ser explicada a través de la teoría de la internacionalización de capital, la cual explica la dinámica de la acumulación capitalista y las transformaciones que experimentó la agricultura, específicamente la agroindustria de bienes básicos. La competencia a nivel internacional con miras a maximizar las ganancias, obliga a los productores a reestructurar los procesos productivos, incorporando nuevas tecnologías y técnicas de cultivos. La internacionalización de la agricultura significó el desplazamiento de cultivos tradicionales por otros de mayor rentabilidad, ignorando las necesidades y la demanda de alimentos básicos.

A fin de analizar la dinámica del patrón del comercio internacional de granos es necesario identificar las asimetrías entre regiones y países respecto al origen y difusión de los cultivos alimentarios. Ello a razón de que al interior de un país, dada las condiciones climáticas, no existe un alimento básico para la totalidad de la población, como es el caso de la India, en cuyas regiones secas, el sorgo y el mijo, constituyen el alimento básico, mientras que para el resto de la población es el arroz. Esta situación ha generado que el proceso de sustitución de granos se torne compleja, y presente distintos niveles de avance en los países y regiones. Esta conversión se ha gestado de manera más acelerada en México, Centroamérica, la parte superior de América del Sur, este y sudeste de Asia, y el norte y oeste de África.

Lo cierto es que la superficie dedicada a granos tradicionales esta disminuyendo en

relación a la producción agrícola total. Entre las décadas de los sesenta y ochenta la sustitución de granos afectó el 10% de la tierra cultivada en países como Colombia, Perú, Venezuela, México, Sudáfrica y Tailandia, mientras que Brasil, Egipto, Nigeria, India, sólo experimentaron el 5%. Existen casos en donde la transformación en el sistema productivo agrícola no ha ocasionado consecuencias negativas en la alimentación de la población o por el contrario a favorecido a la misma, tal es el caso de países africanos y asiáticos: Burkina Faso, Kenia, Zimbawe, Bangladesh, Indonesia y Turquía.

Estudios han demostrado que de acuerdo a la tendencia mundial los países en desarrollo han incrementado la utilización de los cultivos básico para el forraje, superando el uso para consumo humano. Una estimación de Naciones Unidas muestra que en 1981 tres cuartas partes de los granos importados a los países en desarrollo fueron orientados a la alimentación de animales.

A partir de los años sesenta los países en desarrollo han aumentado sus importaciones de alimentos básicos incrementando con ello su dependencia alimentaría respecto del exterior, claro ejemplo son África y América Latina que de ser exportadores netos se han convertido en importadores.

Ahora bien existen diferencias entre países y regiones en relación al empleo de granos básicos, por ejemplo mientras que para la mayoría de los países subsaharianos, el maíz es el alimento primario, es considerado un cultivo forrajero en África del Norte, en tanto el sorgo y el mijo son alimento básico para países africanos y asiáticos, y en el hemisferio occidental se utiliza para alimento de ganado; otro ejemplo es el de Argentina, que emplea el maíz como forraje, mientras que es considerado el alimento principal del resto de América Latina.

Para entender y explicar el fenómeno mundial de la sustitución de granos es preciso tener en consideración la estructura alimentaria de los países y de las regiones, a fin de establecer las consecuencias negativas de las transformaciones, así como la tendencias de las mismas. El desplazamiento de cultivos tradicionales por cultivos rentables con base en las ventajas comparativas han encasillado, específicamente a los países en desarrollo, en un sistema de mono-producción incapaz de satisfacer la demanda interna de su población.

El proceso de sustitución de granos está generando dos fenómenos: la importación de alimentos básicos cuya superficie ha sido mermada, con el objeto de compensar la disminución de la oferta de dicho alimento; y la importación de productos básicos, que independientemente de ser cultivos que están experimentando una expansión al interior resulta insuficiente para la demanda local.

2. La política comercial internacional: restricciones comerciales y el nuevo proteccionismo

Aunque históricamente los aranceles han representado la forma más importante de restricción comercial, existen otros tipos de barreras comerciales como las cuotas de importación, las restricciones voluntarias de exportación y las acciones dumping. Mientras se negociaban la disminución de los aranceles durante el periodo de posguerra, se incrementaban de manera paralela las barreras no arancelarias, conocidas como el neoproteccionismo, que al igual que los aranceles genera obstrucciones al flujo del comercio internacional.

Independientemente de las restricciones que genera este neoproteccionismo, en las negociaciones en torno a la barreras comerciales no arancelarias en los foros multilaterales, los países desarrollados muestran una hermética resistencia a eliminar dichas barreras al

comercio excusándose en justificaciones de poco peso. Estados Unidos es la nación que enarbola la bandera del proteccionismo por encima de las disposiciones establecidas por el Acuerdo Comercial sobre Aranceles y Comercio (GATT) adoptado en 1947 por 23 países, entre las que se encuentran el trato igualitario entre las naciones, la reducción de las tasas arancelarias, disminución de cuotas a importaciones.

La misma problemática se ha presentado y se mantiene latente en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) creada en 1995 como resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay de 1986. Frente a la eliminación del neoproteccionismo liderado por las naciones industrializadas, se antepone una serie de argumentos, invocando la defensa nacional (salvaguardar cierta área estratégica en tiempo de guerra), el resguardo de la industria naciente (protección de sectores productivos de la competencia externa hasta su madurez), la preservación de empleos e ingresos, la defensa de la industria en declive, entre otras.

3. Comercio Internacional: ¿motor del desarrollo económico nacional?

En relación con los países desarrollados, las naciones en desarrollo están caracterizadas por un bajo ingreso per cápita, una elevada proporción de mano de obra en la agricultura y otras actividades del sector primario, bajas expectativas de vida, elevadas tasas de analfabetismo y de crecimiento demográfico, bajas tasas de crecimiento.

En comercio internacional, la relación económica entre los países desarrollados y en desarrollo estriba en las exportaciones de materias primas no de primera necesidad por parte de los segundos, para la obtención de productos manufacturados de los primeros. En la actualidad la mayoría de los economistas de la corriente económica clásica considera que el

comercio internacional puede contribuir de forma significativa al proceso de desarrollo, no obstante esta no ha sido una condición constante. Hasta la década de los ochenta un grupo de economistas planteaba que el comercio internacional lejos de traer beneficios representaba un revés para el avance del desarrollo, por ello se pronunciaban por una política sustitutiva de importaciones y por una reforma del sistema económico internacional haciéndolo más sensible a las necesidades de los países en desarrollo.

De acuerdo a la teoría clásica del comercio internacional, si cada nación se especializa en la producción de la mercancía de su ventaja comparativa, la producción mundial se incrementará, y las ganancias se obtendrán por medio del intercambio. Con base a la distribución de los factores y tecnología entre los países desarrollados y en desarrollo, la teoría de la ventaja comparativa establece que estos últimos deben continuar especializándose en la producción y exportación de materias primas y combustibles.

Este esquema de división internacional de trabajo relega a una posición de subordinación a los países en desarrollo frente a las naciones industrializadas, evitándoles obtener beneficios de la industria (capacitación de la fuerza de trabajo, mayor innovación, precios más altos y estables, mayores ingresos, etc.). La teoría tradicional del comercio puede maximizar el bienestar en cierto momento y de acuerdo a las condiciones internas que privan en los países en desarrollo, pero no de forma constante.

Lo cierto es que no se puede asegurar que el comercio internacional sea un motor de crecimiento en la actualidad, pero si puede contribuir al mismo. De acuerdo a Haberler existen seis efectos positivos del comercio internacional en el desarrollo económico:

- El comercio puede generar una utilización óptima de los recursos con los que cuenta una nación, además de que representa una salida de los excedentes de producción;
- Mediante la expansión del mercado, el comercio hace posible la división del trabajo y

las economías de escala;

- El comercio estimula y facilita el flujo internacional de capital de los países desarrollados hacia los países en desarrollo;
- Por medio de la importación de productos manufacturados, se ha logrado la apertura de nuevos nichos en la industria de los países en desarrollo;
- El comercio promueve la eficiencia en los procesos productivos a fin de hacer frente a la competencia en los mercados internacionales;
- El comercio internacional permite la transmisión de nueva tecnología y técnicas para eficientar los procesos productivos, sin embargo, la transferencia de ella también es objeto de restricción por parte de los países industrializados.

Conclusión

En los albores del siglo XXI el desequilibrio entre las posibilidades de desarrollo y las necesidades sociales es uno de los grandes retos que enfrenta la población rural de los países del Tercer Mundo frente a la mundialización.

Las tendencias actuales hacia la mundialización se presentan en un marco de políticas de apertura económica y de acuerdos de integración comercial en condiciones de desigualdad. La mundialización genera modificaciones en el papel que se asigna a la agricultura y permite que el acelerado cambio tecnológico inherente a este proceso, pueda tener graves consecuencias en países subdesarrollados, como ocurre cuando la agroindustria de esos países no alcanza niveles de competitividad similares a los de los países industrializados, se hace un uso inadecuado de los recursos y se genera un empobrecimiento de la población. La reducción de las posibilidades para elevar la calidad

de vida conduce a la emigración no sólo del campo a la ciudad, sino entre países.

La producción agropecuaria posee una gran importancia social, porque de ella dependen de manera directa campesinos, empresarios, indígenas y obreros agrícolas. Pero el campo también resulta clave porque constituye parte vital del mercado interno de cualquier nación, al adquirir bienes que se generan en las zonas urbanas, bien sean éstos de consumo o de capital, y suministrar alimentos y materias primas a las ciudades, así como intercambiar productos entre las zonas rurales.

Pero independientemente de la importancia que revisten los aspectos antes citados, el papel fundamental del agro reside en que de él depende la *seguridad alimentaria*, un concepto que hoy en día es considerado uno de los problemas de interés de la comunidad internacional debido a sus repercusiones, no obstante existe una serie de interpretaciones respecto a su significado.

La seguridad alimentaria está en crisis a nivel mundial, especialmente en los países del tercer mundo, por una serie de causas que se encuentran interrelacionadas, y cuyas soluciones involucran a todos los actores de la sociedad y de la comunidad internacional; además la inseguridad alimentaria esta ligada a procesos propios de cada país o región. Entre las condicionantes de la inseguridad alimentaria podemos definir: la injusta distribución de la tierra e ingresos, el agotamiento de los recursos productivos fundamentales de suelo y agua; las catástrofes climáticas y las plagas; la degradación ambiental producto de la sobreexplotación de los suelos, los cambios climáticos, la salinización de los suelos, la erosión, el uso de tecnologías contaminantes; catástrofes sociales que desarticulan la organización política y productiva; ineficientes políticas de producción alimentaria que privilegian el consumo externo ; insuficiencia y defectos en los sistemas de distribución de

alimentos; modelos económicos y planes nacionales de desarrollo que postergan el mismo, la falta de voluntad política de la base dirigente, entre otros.

Cabe destacar los factores de carácter externo, tal es el caso de las restricciones externas al comercio, los subsidios a la producción y comercialización en los países desarrollados, las limitaciones al acceso de la tecnología y comunicaciones, los términos de intercambio desfavorables, condicionantes que agravan la pobreza y la inseguridad alimentaria.

Por ello, es imperativo considerar a la seguridad alimentaria como un derecho fundamental de la ciudadanía, y condición de soberanía que debe ir mas allá de las lógicas de las políticas económicas o de las contingencias políticas. Asimismo a seguridad alimentaria debe ser compatible con la equidad social, cultural y del genero, en el acceso y distribución de alimentos a todos los niveles.

Durante las últimas décadas, la inseguridad alimentaria y la malnutrición parecen haber contribuido al aumento de la frecuencia de las crisis, así como de la vulnerabilidad de los países ante ellas. Además de ser consecuencia de un conflicto, la inseguridad alimentaria puede ser causa y origen del mismo. Son muy pocos los conflictos que se producen en situaciones en que existe seguridad alimentaria. Ante este planteamiento se considera a la inseguridad alimentaria un detonador potencial capaz de vulnerar la seguridad nacional debido a su impacto en la esfera política, pero particularmente, económica y social.

La lentitud con que se reducen la pobreza y el hambre indica la necesidad urgente de estrategias orientadas de manera más específica a las zonas en las que viven las personas pobres y las actividades de las que dependen para sobrevivir. Una estrategia eficaz para mitigar la pobreza y el hambre en los países en desarrollo debe comenzar por reconocer que dichos fenómenos son fundamentalmente rurales y que la agricultura el sustento principal de

las personas que viven en un medio rural. Por ello, se requiere de un crecimiento de la agricultura y de la economía rural en su conjunto, con el propósito de reducir de forma sostenible la pobreza y el hambre. Lo innegable es que la agricultura constituye la principal fuerza motriz de la economía rural.

De acuerdo a la teoría económica clásica y los supuestos del comercio internacional, este último debe desempeñar una importante función en la mejora de la seguridad alimentaria y en el fomento de la agricultura, en la medida en que se liberaliza la economía, y se permite la incursión del mercado en el diseño de las políticas económicas nacionales, en detrimento del papel rector del Estado en la economía. No obstante, las fuerzas del mercado no garantizan un nivel de seguridad alimentaria sustentable, ni establecen una distribución equitativa de bienestar social, por el contrario profundiza los esquemas de polarización en todos los niveles.

Una premisa que se desprende del análisis anterior, es que teóricamente el principio de las ventajas comparativas en la producción de alimentos debería operar en forma subordinada al principio de la seguridad alimentaria local y nacional. Debido a que se da por hecho que los alimentos son bienes de la sociedad y de la humanidad que deben ser accesibles a todos, remunerando de forma justa a aquellos que participan en su producción, almacenamiento, transformación, conservación, distribución y servicios asociados (financiamiento, investigación, mercadotecnia, etc).

La *seguridad alimentaria* debe concebirse como un *problema nacional*, en el sentido de que cada nación debe esforzarse por producir su dieta básica dentro del territorio sobre el cual ejerce su soberanía, el único en el que puede definir las directrices a seguir en pro del desarrollo agropecuario indispensable para la sobrevivencia de la población. De lo cual resulta fácil entender que país que pierda la capacidad para alimentar con sus propios productos a su

nación, queda al borde de perder también su soberanía nacional frente a quienes poseen el monopolio de los alimentos.

Capítulo 2

La dinámica del comercio agrícola internacional

2.1. La tendencia del mercado agrícola mundial y la posición de los países subdesarrollados

Durante la década de los sesenta la economía internacional inició una etapa de reestructuración, caracterizada por el debilitamiento del dólar como moneda dominante, y por ende la disminución de la actividad económica estadounidense, generándose una grave inestabilidad en el sistema internacional.

El periodo comprendido entre 1960 y 1985 se caracterizó por una transformación del comercio internacional de granos, al convertirse varios países en desarrollo en naciones importadoras de alimentos, cuando eran productores netos; de igual forma se da una expansión en la introducción de una gama de variedades de arroz, trigo, maíz y sorgo híbridos en los países en desarrollo, que vienen a sustituir la producción de los cultivos tradicionales (maíz, frijol, trigo, y arroz); así como, mayor protagonismo de los organismos internacionales integrantes de Naciones Unidas, agencias multilaterales, y bancos, a través de la orientación de inversión al sector agrícola.

Los años sesenta presenciaron el surgimiento de la Unión Soviética y de Japón como mercados mundiales potenciales en el sector agroalimentario, el nacimiento del mercado de los países petroleros y de los países de reciente industrialización, la consolidación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en un mercado exportador, la caída de la demanda mundial y de los precios de los productos no transformados, especialmente los cereales. Estos sucesos agudizaron la crisis de la economía mundial y generaron cambios en el mercado

internacional de granos.

Ello generó un deterioro de la participación del comercio agroalimentario en el comercio internacional. A finales de la década de los sesenta el comercio agroalimentario representaba el 21.36% del total del mercado mundial, mientras que en los años ochenta antes de la caída de los precios del petróleo y de la crisis de endeudamiento de los países en desarrollo, mostró una precipitada caída ubicándose en 12.7%. Esta disminución se debió a la pérdida de importancia de los productos no transformados (cereales, legumbre y frutas, materias primas, etc.) frente al aumento de la demanda de los productos transformados (bebidas, conservas, lácteos, etc.).

De igual forma se experimentó un cambio en los flujos mercantiles en el plano geográfico a consecuencia del desequilibrio que se generó en la demanda y oferta de los productos no transformados y de los transformados, lo que originó que los países desarrollados se convirtieran en naciones exportadoras, mientras que los países en desarrollo en importadores netos de productos básicos. El incremento de las importaciones alimentarias en los países en desarrollo fue resultado de la crisis de endeudamiento por la que atravesaron en la década de los ochenta y por los cambios en los patrones alimenticios, aunque es necesario decir que mermaron seriamente el comercio agrícola de los mismos.

Otro elemento que ayuda a comprender la situación de la agricultura en la década de 1960 fue la implementación de la Política Agrícola Común (PAC) por la Comunidad Económica Europea, cuya principal meta estableció, lograr la autosuficiencia alimentaria; así tenemos que para 1968 la cobertura de sus importaciones se ubicaba en 33%, mientras que para 1980 se incrementó a 63%. Hasta mediados de los setenta los excedentes de la Comunidad eran colocados en los países que no eran autosuficientes, posteriormente los productos europeos fueron incursionando en el mercado exterior compitiendo con los cereales de Estados Unidos, al grado de que sus exportaciones se ubicaran en 1986 en 26 100 millones de dólares una

cifra similar a las ventas estadounidenses.

A mediados de los años ochenta, el 20.8 % de la producción agraria de la Comunidad se dirigía al sector exportador, después de haber experimentado un aumento desde 1970, año en el que dicha cifra se situaba en 11.6 %. De esta manera, la Comunidad logró consolidar su posición dentro del mercado mundial de productos alimenticios. La tendencia de la Comunidad a alcanzar la autosuficiencia alimentaria responde a la crisis por la que atravesaban los mercados mundiales. Así tenemos que, en 1976 la Comunidad importaba 22.2 millones de toneladas, es decir, 13 % del comercio mundial, y para mediados de la década de los ochenta era importadora de 18.6 millones de toneladas, lo cual representaba el 8.6%. Este aumento en la oferta mundial generó repercusiones para la producción agrícola de los países subdesarrollados, cuyos productos fueron desplazados por la competencia europea.

El aumento de los precios de los granos a principios de los años setenta orientó a Estados Unidos a incrementar su participación en el mercado alimentario mundial, triplicando el valor de sus exportaciones hasta principios de los años ochenta, ubicándose en 43 300 millones de dólares, contra 7 700 millones en 1971. Esa fue la época en la que Estados Unidos hablaba del “arma alimentaria”.

En 1974, el secretario norteamericano de agricultura, Earl Butz, comentó que los alimentos eran un *arma estratégica* con gran poder dentro de las negociaciones de Estados Unidos con otros países, con base en los patrones de producción y de consumo. De hecho algunas agencias de investigación consideran el papel protagónico de Estados Unidos sobre la producción de granos le confiere un gran dominio económico y político, similar al que ostentaba en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. Desde 1966 bajo un decreto se estableció “terminación de los programas de alimentos en los países en donde se hubiese efectuado daño o destrucción de la propiedad norteamericana por parte de las masas”

, o en donde el país en cuestión no hubiese tomado medidas firmes para impedirlo o para cubrir los daños.

En 1980 el 60% de la ayuda se canalizaba a través de las organizaciones privadas de caridad, un 20% provenía directamente de los gobiernos extranjeros, y aproximadamente un 16% pasa a través de la ONU/FAO. Los fondos que gasta el Programa Mundial de Alimentación de la FAO aparentemente son los que tienen menos implicaciones políticas a diferencia de las agencias voluntarias, cuyas acciones son más susceptibles de presiones por parte de Estados Unidos, debido a que la selección de países beneficiarios de la ayuda alimentaria se realiza en función de las prioridades políticas de Estados Unidos.

El empleo del alimento como una arma estratégica en el siglo XX ha sido acompañada por la política conocida como *triage*, es decir, selección, la cual consiste en otorgar ayuda aquellos que tienen posibilidad de sobrevivir, pues complementada con la doctrina del “bote salvavidas”, es mejor tirar a algunos por la borda en lugar de hundirnos todos, dan muestra de los intereses que se esconden detrás de la ayuda alimentaria y las implicaciones que generan al interior de los países receptores.

El control sobre la producción de alimentos permite utilizarlo como arma política contra los países que padecen de inseguridad alimentaria, y dependen del suministro de alimentos, vía importaciones o ayuda alimentaria, principalmente países del Tercer Mundo.

Una serie de hechos históricos da cuenta del poder que engloba el control del comercio de granos a nivel mundial. El llamado “food power” ha sido un instrumento utilizado en el plano internacional en dos sentidos: como recompensa o como castigo, siendo este último el más común. Sin embargo, ambos poseen el mismo objetivo, lograr influir y determinar el comportamiento del actor más vulnerable a fin de obtener mayor ventaja o una ganancia en

particular en determinada negociación o conflicto de intereses.

Como ejemplo podemos citar el bloqueo económico en contra del pueblo chileno por parte de Estados Unidos en respuesta a la consolidación de un gobierno de corte socialista a cargo del Presidente Salvador Allende, quien a la vez restableció relaciones con Cuba, Viet Nam y Corea del Norte. También encontramos el caso de Japón quien enfrentó un embargo de soya en 1973, con el objeto de que importase manufacturas estadounidenses con bajas restricciones. En 1980, Estados Unidos estableció un embargo de maíz y trigo a la Unión Soviética por su intervención en Afganistán; y un año más tarde suspendió el envío de cereales a Nicaragua a raíz del triunfo de la revolución sandinista.

La ayuda alimentaria es un medio para desarrollar mercados, de impulsar la agroindustria, de ejercer presión en la toma de decisiones de los gobiernos necesitados de la misma, y de promover la política exterior y los objetivos militares de Estados Unidos. En primera instancia, la ayuda alimentaria sirvió a Estados Unidos para dar salida a sus excedentes de producción, pero al terminar esa etapa, los países que estaban maniatados, fueron obligados a mantener compras comerciales.

A principios de la década de los ochenta después de que Estados Unidos modificó su política económica y fortaleció su moneda, a fin de impulsar el mercado interno y hacerle frente al déficit presupuestario producto de su política militar, reestructuró su tendencia exportadora. Este panorama se explica en parte por el deterioro de los precios agrícolas, y por la reducción de su mercado exterior a causa de la incursión de nuevos competidores.

Entre 1979 y 1981 Estados Unidos exportó 111 millones de toneladas de granos aproximadamente (49,7% del comercio global), cifra que disminuyó los cuatro años siguiente a 96 millones (42%), para ubicarse entre 1985 y 1986 en 62 millones (30%). Sin embargo, es necesario distinguir la composición de las exportaciones de la Comunidad Económica Europea

de las estadounidenses. Es decir, si bien la CEE tiene un papel preponderante en el mercado mundial como exportadora de cereales, su participación se concentra en otro tipo de productos, específicamente bebidas, lácteos, carnes, y bienes transformados, mientras que las exportaciones estadounidenses se ubican en productos de bajo valor agregado y poco dinamismo, constituyendo el 70% de sus ventas al exterior, es por ello que la rentabilidad que obtiene es menos considerable.

Cabe destacar que, además de la especialización exportadora que presentan Estados Unidos y la CEE, existe una diferencia geográfica en la orientación de sus exportaciones, pues el primero ubica sus productos en el mercado asiático, en especial en el japonés, y en gran parte de América Latina, mientras que las exportaciones europeas predominan en el mercado de Medio Oriente y África. Por ello, no existe una competencia directa entre los dos principales productores agrícolas.

La evolución de los cultivos alimentarios a nivel global ha sido complejo, debido a las modificaciones que han experimentados los patrones de producción y distribución de los principales granos. Lo cierto es que los cereales adaptados a condiciones ecológicas y climáticas regionales particulares, aún suministran alimentos básicos a la mayor parte de la población mundial; por ejemplo el arroz en Asia, el trigo en Europa, Estados Unidos, Medio Oriente y el Norte de África, el maíz en América Latina. No obstante, al interior de los países o regiones los alimentos básicos varían; es decir, mientras que en África del Sahel basa su alimentación en el sorgo, mijo y maíz, la población que habita en el norte del desierto se alimenta de trigo. Es por ello, que resulta complejo estudiar los patrones de producción y distribución de los granos a nivel mundial (ver cuadro 1).

CUADRO 1

GRANOS ALIMENTICIOS BÁSICOS POR REGIÓN Y PAÍS 1960

País	Granos Básicos
América Latina	
Argentina	Trigo
Brasil	Arroz, Maíz
Colombia	Maíz
México	Maíz
Perú	Maíz, cebada
Venezuela	Maíz
Medio Oriente y África del Norte	
Argelia	Trigo, cebada
Egipto	Trigo, sorgo
Marruecos	Cebada, trigo
Turquía	Trigo, cebada
África Subsahariana	
Burkina Faso	Sorgo, mijo
Etiopía	Trigo
Kenia	Maíz, sorgo, mijo
Nigeria	Sorgo, mijo, maíz
Sudáfrica	Maíz, Sorgo
Sudán	Sorgo, mijo
Tanzania	Maíz, sorgo, mijo
Zimbabwe	Maíz, sorgo, mijo
Asia	
Bangladesh	Arroz, maíz
China	Arroz, maíz, trigo
Filipinas	Arroz, Maíz
India	Arroz, sorgo, mijo
Indonesia	Arroz, maíz
Tailandia	Arroz
URSS	Trigo, cebada
Burbach Roger y Patricia Flynn, <i>Las agroindustrias trasnacionales: Estados Unidos y América Latina</i> , Ed., Era, 1ra. Edición, México, 1983, p. 36.	

A principios de la década de los sesenta se dio inicio a un fenómeno mundial: la sustitución en la producción de granos, principalmente entre los países en desarrollo. Sin embargo, este proceso también es dispar, debido a que países y regiones experimentan distintos niveles de transformación, algunos más avanzados que otros. Lo palpable es que la superficies dedicada a cultivos tradicionales ha disminuido siendo sustituida por aquellos cultivos orientados a la exportación (frutas y legumbres), y por tanto más rentables, colocando a los pequeños agricultores graves problemas de pobreza, desempleo, y hambre. Los sistemas productivos se orientan a cultivos para la industria y el forraje, olvidando la demanda local, y las necesidades alimenticias del grueso de la población (ver cuadros 2 y 3).

Cabe destacar que las transformaciones sufridas por algunos sistemas productivos

ha favorecido la producción de los alimentos básicos de la población, como es el caso de Burkina Faso, Kenia, Zimbabwe, Bangladesh, Indonesia, y Turquía. El caso de este último país es excepcional, debido a que de ser una nación importadora de granos se convirtió en una exportadora de trigo, a causa de la incorporación de avances tecnológicos en su sistema productivo.

El patrón más generalizado es la sustitución de granos para consumo humano por cultivos orientados al forraje. Entre 1961 y 1980 la producción de alimentos básicos en los países en vías de desarrollo creció a una tasa de 3.1 %, mientras que el consumo de alimentos creció a 3.2 %, y el de forraje a 4.3 %. Se estima que en 1981 tres cuartas partes de las importaciones de granos de los países en desarrollo fueron dirigidos al consumo animal. Los países que presentan una tasa de conversión de sus sistemas de producción de alimentos, se encuentran México, Centroamérica, la región norte de Sudamérica, el este y sudeste de Asia y el norte y oeste de África.

Existen casos que debido a la reducción del área dedicada a cereales, los países se ven obligados a incrementar las importaciones de granos básicos, ejemplo de ello es Brasil, México, Venezuela, Sudáfrica, Tanzania, Marruecos, Nigeria, entre otros. Otro patrón que se presenta son aquellos países que independientemente de la expansión de los cultivos tradicionales, requieren de importar grandes volúmenes de éstos, debido a que la oferta interna no satisface la demanda local.

Cambios en la composición del comercio y la producción de granos: 1961-1986			
País	Producción de granos		Comercio en granos
	Aumento	Descenso	Importaciones
Argentina	Sorgo	Maíz, cebada, avena, centeno	Maíz
Brasil	Trigo	Maíz, arroz	Maíz
Colombia	Sorgo, arroz	Maíz, trigo	Sorgo, cebada

México	Sorgo	Maíz	Maíz, sorgo
Perú	Arroz	Cebada, trigo	Maíz
Venezuela	Sorgo, Arroz	Máiz	Maíz, sorgo
Burbach Roger y Patricia Flynn, <i>Las agroindustrias trasnacionales: Estados Unidos y América Latina</i> , Ed. Era, 1ra. Edición, México, 1983, p. 43			

CUADRO 2

Otro panorama se observa en los países asiáticos, algunos de los cuales han logrado mantener un equilibrio de sus exportaciones e importaciones de granos básicos, entre ellos encontramos a Bangladesh, Indonesia y China.

Lo cierto es que el comercio internacional de granos ha sufrido un marcado deterioro a partir de la década de los sesenta, debido a esta nueva corriente sustitutiva de cultivos, así como a otros factores, tales como los desastres naturales, los cambios en los precios del mercado a nivel nacional e internacional, etc.

CUADRO 3

LA SUSTITUCIÓN DE GRANOS POR PAÍSES: 1961-1986

País	Granos en aumento	Granos en descenso	Impacto en producción [^]
América Latina			
Argentina	sorgo	maíz, cebada, avena, centeno	N/A*
Brasil	trigo	Maíz, arroz	-5
Colombia	sorgo, arroz	Maíz, trigo	-26
México	sorgo	maíz	-14
Perú	arroz	cebada, trigo	-16
Venezuela	sorgo, arroz	maíz	-40
Medio Oriente y África del Norte			
Argelia	cebada	trigo	N/A
Egipto	maíz, arroz	trigo, sorgo	-6
Marruecos	cebada	Sorgo, maíz, trigo	N/A
Turquía	trigo	centeno, maíz, avena	7
África Subsahariana			
Burkina Faso	mijo	Maíz, arroz	4
Etiopía	maíz	trigo	N/A
Kenia	maíz	sorgo, mijo	N/A
Nigeria	arroz	Sorgo, maíz	-8
Sudáfrica	trigo	maíz, sorgo	-10
Sudán**	trigo	sorgo, mijo	-7
Tanzania	arroz, sorgo	Maíz, mijo	-16
Zimbabwe	maíz, sorgo	mijo	18
Asia			
Bangladesh	trigo	arroz	N/A
China	arroz, maíz, trigo	sorgo, cebada, mijo	N/A
Filipinas	maíz	arroz	-11
India	trigo	sorgo, mijo	-8
Indonesia	arroz	maíz	7
Tailandia	maíz, sorgo	arroz	-10
URSS	cebada, avena	Trigo, centeno	N/A

[^] Esta columna expresa el porcentaje de la superficie cultivada en granos afectada por la sustitución en la producción. Los signos de + y - refieren a los porcentajes de la superficie de granos total transferidos a (+) o de (-) la producción de granos alimenticios básicos.

* Refiere a países donde el impacto de los cambios en la composición de la producción de granos alimenticios parece sin importancia o no evidente de los datos de la FAO.

** Las cifras para Sudán refieren a 1961-1980

Burbach Roger y Patricia Flynn, *Las agroindustrias transnacionales: Estados Unidos y América Latina*, Ed. Era, 1ra. Edición, México, 1983, p. 36

América Latina es una de las regiones que ha experimentado en mayor medida un cambio en los patrones de producción y comercialización agrícola, específicamente de granos básicos. Entre 1960 y 1980 la superficie dedicada al maíz se redujo del 56% al 51% del total de la tierra cultivable. Específicamente el cultivo que se ha visto más afectado por el proceso de sustitución es el maíz, cuya superficie cultivada esta siendo desplazada por el sorgo para uso forrajero, cuya área cultivada ha crecido creció de 4 a 10%. En el caso de México la superficie cultivada de sorgo aumento de 2 a 16% en dicho periodo, mientras que la del maíz disminuyó de 83% a 69%; en el caso de Brasil , el cultivo del maíz esta siendo sustituido por el trigo (ver cuadro 4).

Este fenómeno de sustitución en los cultivos tradicionales, tal como el maíz, se debe al crecimiento del rendimiento de otros cereales, como es el caso del sorgo, el cual presenta características más favorables para el agricultor en cuanto a la siembra, puesto que es más resistente a las plagas, y requiere de poca agua para su cultivo, lo cual disminuye los costos de producción, y se convierte en un cultivo rentable para su comercialización, haciendo a un lado la demanda alimenticia interna.

El desplazamiento del maíz por el sorgo, arroz, trigo significa un cambio en los alimentos producidos y consumidos por los agricultores, principalmente los de pequeña escala y por los consumidores de bajos ingresos a favor del mercado de medios y altos ingresos.

La pérdida del área cultivada de maíz en la región se debe al incremento

constante de los volúmenes de importación de granos básicos, entre los cuales también se encuentra el maíz. La participación del maíz en las compras totales de granos básicos

CUADRO 4

AMÉRICA LATINA: 1961-1985. LA SUSTITUCIÓN DE GRANOS EN LA PRODUCCIÓN						
País	Grano en aumento (% superficie)	Grano en aumento (% superficie)		Grano en descenso (% superficie)	Grano en descenso (% superficie)	
		1961-1965	1981-1985		1961-1965	1981-1985
Argentina	Sorgo	8	18	Maíz	27	25
				Cebada	5	1
				Centeno	5	1
Brasil	Trigo	6	11	Maíz	62	59
				Arroz	30	28
Colombia	Sorgo	1	19	Maíz	61	45
	Arroz	24	31	Trigo	10	3
México	Sorgo	2	16	Maíz	83	69
Perú	Arroz	10	26	Trigo	20	11
				Cebada	23	14
Venezuela	Sorgo	0	30	Maíz	84	45
	Arroz	15	25			

Burbach Roger y Patricia Flynn, *Las agroindustrias transnacionales: Estados Unidos y América Latina*, Ed, Era, 1ra. Edición, México, 1983, p. 50.

aumento de 7% entre 1961-1965, a 44% en el periodo 1981-1985. En el caso de México, Colombia y Venezuela, la producción de sorgo, cultivo que esta desplazando al maíz , ha resultado insuficiente para la demanda interna, por lo que se ha recurrido a la importación de este cereal. Esto se debe al aumento en los niveles de producción de granos orientados al forraje, es decir, al fomento de la ganadería.

La acelerada expansión del cultivo del sorgo, responde a los altos rendimientos que ofrece, y a su creciente demanda debido al dinamismo que presenta el sector ganadero y a los cambios tecnológicos que están incursionando en los sistemas productivos agrícolas de

los países de la región. Así tenemos que la industrialización ganadera impulso la demanda de producción agrícola para forraje.

El fomento del cultivo del sorgo es resultado del rendimiento que ofrece al ser más tolerante a las sequías, por lo que no resulta un problema para la superficie cultivable de temporal, aunado a ello, dada su similitud con el maíz, el agricultor muy fácilmente puede adecuarse al cultivo del mismo, además de que no requiere de un trabajo intensivo y altamente mecanizado, y por tanto más atractivo para el apoyo gubernamental.

El contagio de la crisis financiera en Brasil y la devaluación del real tuvieron efectos retrasados y desiguales en la región, mientras que la economía brasileña se estancó, México, Argentina y Bolivia experimentaron un fuerte crecimiento en 1998. Además el deterioro de las relaciones de intercambio, la reducción del volumen de las exportaciones mundiales y de los flujos de capital después de la quiebra de la Federación de Rusia en agosto de 1998 provocó que Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela sufrieran una recesión, contribuyendo a ello la caída de los precios de los productos básicos y las catástrofes naturales.

En América Latina y el Caribe, la producción agropecuaria experimento una reducción del crecimiento que situó en un ritmo de 1.9%, dicha desaceleración se debe en gran parte a una tasa de expansión inferior a la media de Brasil, donde las cosechas se vieron afectadas por las sequías y lluvias en algunas regiones. La región andina sufrió varios periodos de sequía que hicieron que al producción se estancara en algunos países y descendiera en otros. La prolongada sequía de 1994 causó graves daños en las cosechas de frijol y de cereales en América Central, las pérdidas fueron entre 25 y 30% de la producción prevista, dos años después esta región se vio dañada por los huracanes Lily, George (1998) y Mitch. Otra catástrofe natural fue el fenómeno del Niño y cuyos efectos, lluvias torrenciales, inundaciones, fuertes sequías, incendios forestales, dañaron severamente las cosechas. (ver

cuadro 5 y 6).

CUADRO 5

Comercio internacional de productos agroalimentarios por países y regiones (1969-1997)								
	Exportaciones				Importaciones			
	1969/ 1971	1979/ 1981	1989/ 1991	1995/ 1997	1969/ 1971	1979/ 1981	1989/ 1991	1995/ 1997
Estados Unidos	8.6	41.4	45.1	63.6	6.1	18.2	26.6	37.4
Canadá	1.9	6.7	8.9	14.2	1.2	3.6	6.6	9.7
Unión Europea*	7.3	37.8	56.5	75.3	11.9	55.2	66.8	79.7
Otros Europa	5.9	8.8	10.9	6.4	10.5	11.4	13.4	9.2
Asia	6.8	28.3	47.7	72.6	10.8	56.1	85.4	134.1
China	1	3.1	10.9	13.4	0.8	7.2	10.7	17.2
Japón	0.3	0.9	1.1	1.6	4.1	17.9	29	40.3
URSS	0.4	2.2	2.8	1.9	1.2	17.4	17.8	12.2
Otras Ec. Planif.	1	4.8	4.7	6.9	0.9	8	9.1	12.3
Oceanía	3.4	12.3	16.6	22.6	1.4	1.7	3.1	5.1
Australia	2.2	8.5	11.6	15.2	0.3	0.9	1.7	2.7
N. Zelanda	1	3.4	4.9	6.7	0.1	0.3	0.6	1.1
América Latina	8.4	29.4	29	48.8	3.1	11.3	12.6	26.4
Argentina	1.4	5.8	6.4	10.6	0.2	0.6	0.5	1.4
Brasil	1.9	8.7	8.8	14.6	0.3	2.3	2.4	6.4
Mercosur				26.9				9.1
México	0.7	1.8	2.6	5.8	0.2	2.6	4.4	6.8
Total	48.6	185	234.6	327.7	50.3	197.1	257.8	348

Cuadro elaborado con base en datos de anuarios de FAO e Informes Anuales de la Comunidad Europea (se excluyen los productos pesqueros)

Excluye el comercio comunitario: 1969/1971 9 países; 1979/1981 9 países; 1989/1991 12 países; 1995/1997 15 países.

Reig Nicolás, "América Latina y la mundialización agroalimentaria", en *El Desarrollo agrícola y rural del*

CUADRO 6

América latina y el Caribe: producción de alimentos básicos 1979/1998 (millones de toneladas)						
	Trigo	Arroz	Maíz	Soja (grano)	Tubérculos y raíces	Leguminosas
Argentina						
1979/1981	8.1	0.3	9.3	3.6	2.3	0.2
1989/1991	10.3	0.5	10.9	90.3	2.2	0.3
1996/1998	12.5	1	14.9	13.9	0.3	0.3
Brasil						
1979/1981	2.7	8.5	20.1	13.4	24.6	2.2
1989/1991	3.7	9.3	23	19.6	27.2	2.5
1996/1998	2.4	9.2	29.6	26.9	26.4	2.4
Países Andinos						
1979/1981	1.1	3.5		0.5	8.4	0.5

1989/1991	1.9	4.8	4.2	0.9	9.8	0.6
1996/1998	1.9	5.4	5.1	1.1	11.9	0.5
América Central						
1979/1981		0.7	2.4		0.3	0.1
1989/1991		0.7	2.6		0.4	0.2
1996/1998			2.8		0.4	0.2
México						
1979/1981	2.7	0.5	11.7	0.6	1.1	1.3
1989/1991	4.6	0.4	13.2	0.7	1.3	1.3
1996/1998	2.8	0.4	18.1	0.2	1.4	1.5
Total ALyC						
1979/1981	15.2	15.4	46.7	19.2	42.9	4.8
1989/1991	21.3	17.1	54.3	29.9	46.7	5.3
1996/1998	20.2	19.3	69.7	43.1	49.1	5.4
Mundo						
1979/1981	437.5	395.7	420	86.1	548.3	40.7
1989/1991	559.2	518.2	485	106.3	574.2	55.8
1996/1998	594.5	571.4	598	143.2	638.1	57.1
%ALyCen el mundo						
1979/1981	3.5	3.9	11.1	22.3	7.8	11.8
1989/1991	3.8	3.3	11.2	28.1	8.1	9.5
1996/1998	3.4	3.4	11.7	30.1	7.7	9.5

Cuadro construido en base a datos de anuarios de FAO e Informes Anuales de la Comunidad Europea (se excluyen los productos pesqueros)

Reig Nicolás, "América Latina y la mundialización agroalimentaria", en *El Desarrollo agrícola y rural del tercer mundo en el contexto de la mundialización*, op. cit., p. 45.

2.2. El papel de la Organización Mundial de Comercio y las negociaciones multilaterales: el nuevo proteccionismo

El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) fue creado en 1947 en un ambiente de posguerra, donde se estaba gestando la reconstrucción de las economías de Europa y de Japón. Es por ello, que la reconfiguración de fuerzas en el sistema internacional impregnó en el comercio una dinámica proteccionista a fin de salvaguardar los sectores estratégicos y condicionar a los países devastados por la guerra a un nuevo patrón de desarrollo.

Así, Estados Unidos se consolidó como el principal productor del comercio agrícola mundial, hasta la década de los sesenta, cuando comienza a salir a flote el mercado agrícola europeo, vislumbrándose como un futuro competidor potencial para la economía estadounidense.

A mediados de la década de los cincuenta, el GATT autoriza a Estados Unidos establecer barreras a la importación a una amplia gama de productos, así como cuotas y tarifas a aquellas importaciones que afectasen los programas agrícolas internos. De esta forma, comienzan a extenderse estas políticas proteccionistas en el comercio agrícola internacional, una actitud respaldada por las naciones industrializadas.

Así, la década de los setenta se convirtió en una especie de guerra fría agrícola, que buscaba dar salida a los excedentes de granos básicos de los países desarrollados; y paralelamente el mercado mundial se contraía a causa de la crisis de endeudamiento externo

por la que atravesaban los países tercermundistas.

Esta corriente proteccionista basada en cuotas, impuestos, restricciones a la exportación, barreras sanitarias y fitosanitarias, contraria a los estatutos que erigieron al GATT, fue acompañada por una tendencia creciente al establecimiento de acuerdos regionales y bilaterales, situación que mermaba la capacidad del organismo multilateral para regir el comercio mundial. Claro ejemplo de ello, se presentó en la Ronda Tokio (1973-1979) cuando el tema de la agricultura fue tratado fuera de la agenda de la reunión.

Frente a la dinámica que se desarrollaba en el comercio de granos internacional a raíz de las políticas proteccionistas, y el surgimiento de nuevos actores importantes, tal como la Comunidad Económica Europea (CEE), Estados Unidos se vio obligado a declarar que el modelo de producción y comercio de productos básicos implantado por él, debía llegar a su fin, con el objeto de reestablecer el equilibrio mundial en dicho campo, y encausarlo al comercio por el camino de las ventajas comparativas.

En 1962 los seis miembros originales de la CEE decidieron suprimir sus políticas agrícolas nacionales y sustituirlas por una Política Agraria Común (PAC), independientemente de la heterogeneidad del sector a fin de poder avanzar en el proceso de integración, a demás los países agrícolas no aceptaban privarse de las ventajas que traería consigo la apertura de las fronteras y la supresión de las barreras comerciales. El Tratado de Roma establece en el artículo 39, los cuatro objetivos de la PAC:

- Incrementar la productividad agrícola promoviendo el progreso técnico, asegurar el desarrollo nacional de la producción agrícola, así como la utilización óptima de los factores de producción;
- Garantizar un nivel de vida justo para los agricultores pertenecientes a la CEE, en

particular mediante el incremento del nivel de vida de la población que integra el sector agrícola;

- Asegurar la oferta de productos agrícolas de primera necesidad para la población;
- Estabilizar los precios de los mercados agrícolas a través de un equilibrio en la oferta y demanda de los productos agrícolas; a fin de permitir el acceso de la población a los alimentos dada su capacidad de poder adquisitivo.

Asimismo la PAC engloba tres principios base:

1. Las Unidades de mercado: implica la libertad total del mercado, supresión de las barreras arancelarias y amortización de las reglamentaciones administrativas;
2. La preferencia comunitaria: consiste en la protección del mercado europeo respecto a las políticas desleales de países fuera de la comunidad, así como de las fluctuaciones del mercado mundial;
3. La solidaridad financiera: refleja la armonía de las políticas económicas de los países con el objeto de que impere la equidad en la toma de decisiones y adjudicación de obligaciones.

Dichos principios marcaron la recomposición de las fuerzas en el mercado agrícola mundial, a consecuencia de las políticas proteccionistas encabezadas por el nuevo protagonista, la CEE. Como respuesta a este escenario, Estados Unidos planteo el establecimiento de una nueva división internacional del trabajo, en donde los países con menos ventajas de carácter natural (vulnerabilidad ambiental, calidad de superficie, insuficiencia tecnológica y científica, falta de inversión, etc.) debían quedar excluidos de la producción de granos básicos, dejando como únicos participantes a aquellas naciones agrícolas fuertes (Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, etc.).

La pretensión de Estados Unidos residía en que Europa (de 12 miembros) redujera su producción subsidiada de cereales y de soya en un 24% y 40% respectivamente. Mientras tanto, fijaron el 5 de diciembre de 1992 como fecha para que entrará en vigor el restablecimiento de aranceles hasta 200% para productos provenientes de la CEE, con el propósito de coartarles el mercado estadounidense debido a los altos precios que presentarían al consumidor estadounidense. La respuesta de los europeos es que no podían reducir más los subsidios por debajo de los pactados por la Política Agrícola Común (PAC).

La posición de Estados Unidos en las reuniones del organismo multilateral siempre se han caracterizado por su radicalismo, pues plantea la liberalización de todos los productos agrícolas y pesqueros, además de que deben de ser incluidos los países tanto industrializados, como los subdesarrollados. Además, proponían la eliminación del artículo XI 2 (e) (el cual permite aplicar restricciones cuantitativas a las importaciones cuando éstas afecten negativamente la producción doméstica) a fin de convertir todas las barreras no tarifarias en tarifas.

De igual forma, proponía que al cabo de 10 años, no existieran barreras no arancelarias, la eliminación de los subsidios a la exportación en un 90% en un plazo de 5 años, y el 75% de reducciones en otros apoyos; así como, el establecimiento de un trato especial a los países tercermundistas con base en su desarrollo económico y agrícola. El objetivo real de Estados Unidos eran penetrar los mercados europeos y asiáticos, a través de la reducción de subsidios, tomando en consideración que estos últimos son mayores que los otorgados por el gobierno estadounidense a sus productores, lo cual a su vez le permitiría disminuir su déficit fiscal.

Sin embargo, siendo la CEE un actor con poder de negociación debido a su consolidación en los mercados agrícolas, no acepto la propuesta de la liberalización total, y su

contrapropuesta fue la reducción del 30% a los subsidios a diez años a partir de 1986. En tanto a la tarificación planteaba un sistema de “rebalance”, es decir, aumentaría los aranceles para oleaginosas y alimentos forrajeros, y disminuiría paralelamente los aranceles de granos. Con respecto a la situación de los países del Tercer Mundo, estuvo de acuerdo, con darles un trato más flexible dentro del esquema del GATT.

La posición de los europeos se explica debido al temor por las catastróficas consecuencias que traería consigo la liberalización total de la agricultura, debido a la importancia que reviste la seguridad alimentaria y el sector agrícola para la Comunidad.

El Grupo CAIRNS adoptó una posición similar a la estadounidense pues pugnaron por una sustitución de barreras no arancelarias por tarifas. En tanto se opusieron a las medidas no aceptadas explícitamente en los estatutos del GATT, tales como, las restricciones cuantitativas y los subsidios a la exportación; de igual forma, pugnaron por someter la dirección del comercio agrícola internacional a los parámetros establecidos por las ventajas comparativas.

Cabe destacar el papel de Japón, que si bien no es un productor neto, si es comprador de alimentos y materias primas, principalmente del mercado estadounidense, lo cual le otorga un interesante poder en las negociaciones, además de que posee un poderío industrial y financiero. Japón propuso la eliminación de los subsidios a la exportación, así como la reducción de los precios de los productos agrícolas; por el contrario, se opuso a la eliminación de los subsidios a la producción doméstica. Asimismo congenio en el punto sobre el trato especial a los países tercermundistas.

Por otro lado, el grupo de importadores netos de alimentos (W-74) integrado por países del Tercer Mundo, encabezado por México, Perú, Marruecos y Egipto aboga por los

intereses de las naciones subdesarrolladas, solicitando el mantenimiento de un trato especial en el comercio agrícola internacional, a cambio del apoyo a la tendencia liberalizadora.

Estas divergencias entre posiciones y propuestas de los distintos actores del comercio agrícola internacional generan la falta de acuerdo en las negociaciones respecto al tema. Sólo el compromiso residiría en la transformación de los patrones domésticos de producir y comercializar de los países, tanto desarrollados como tercermundistas.

No obstante, la disminución de los subsidios generaría una reducción en la producción de granos a nivel mundial, lo cual desembocaría en un incremento en los precios, viéndose severamente afectados los países importadores, que no son autosuficientes en el sector alimentario.

Otro escenario en el cual se presentaron las distintas posiciones de los actores del comercio agrícola internacional fue la Ronda Uruguay iniciada en 1986 y concluida en 1993. El objetivo de la Ronda Uruguay fue establecer las reglas que dirigirían el comercio agrícola, así como revertir la tendencia de las barreras no arancelarias a fin de establecer un comercio más justo. Contrario a ello, la Ronda reflejó el carácter multipolar del sistema económico internacional, la incompatibilidad de los intereses de los actores internacionales, asimismo demostró que los Estados Unidos no eran los únicos que podían determinar los patrones a seguir en la producción y comercio de productos agrícolas. El caso de las naciones tercermundistas es distinto pues su problema no radica en disminuir los subsidios, si no por el contrario, reside en el hecho de que requieren de la implementación de estrategias a fin de impulsar un desarrollo agropecuario acorde a las necesidades domésticas y no de las ventajas comparativas o de la demanda del mercado externo.

Un panorama similar se presentó en la Ronda de Doha a finales de 2001, pues a

partir de esa reunión los avances en materia de liberalización comercial han sido muy lentos y reducidos, debido no sólo a las nuevas prácticas proteccionistas provenientes de países desarrollados, sino por la decepción de los países en desarrollo ante sus fallidos intentos por alcanzar un comercio más justo y libre, al igual que por la presión de diversos grupos sociales y movilizaciones alrededor del mundo en contra de estas prácticas comerciales. La segunda ronda de negociaciones realizadas en Cancún (5° Reunión Ministerial de la OMC) a finales del año 2002 no desembocaron en acuerdos reales, ni en soluciones para disminuir la enorme brecha entre los países desarrollados y los países subdesarrollados dentro del comercio agrícola.

Los mismos temas ocuparon la agenda de la 5° Reunión Ministerial de la OMC, entre ellos, la reducción o eliminación de barreras al comercio entre países, no sólo en temas como la agricultura, sino también en el comercio de bienes y servicios. A pesar de que países como Estados Unidos o la Unión Europea, mantienen bajos niveles de aranceles, estos países aplican otro tipo de barreras comerciales en productos agrícolas y textiles, productos generalmente comercializados por países en desarrollo, y de los cuales dependen sus economías. La protección de los países ricos, generalmente traducida en normas sanitarias, de calidad, seguridad, entre otros estándares, ha tenido un efecto negativo sobre las economías en desarrollo, socavando los esfuerzos de estos, por acelerar la aplicación de políticas liberalizadoras y orientadas al mercado.

Otro tema fue la protección del sector agrícola en países desarrollados, el cual ha permanecido casi inalterado desde el término de la Ronda Uruguay en 1994. En 2001, la Declaración Ministerial de la ronda de Doha, estableció como principio de las negociaciones, la reducción de cualquier medida tomada por un gobierno, que distorsione el comercio internacional, alterando las condiciones de los mercados nacionales, específicamente los subsidios a la exportación.

En países como EU, la Unión Europea, Japón, Australia o Suiza, la agricultura es un sector económico altamente tecnificado, que permite una utilización intensiva de la tierra y la obtención de cosechas altamente productivas. Igualmente, estos países destinan anualmente, montos importantes de recursos para la investigación y desarrollo de tecnologías, procesos y nuevos materiales para eficientar la producción agrícola. Esta tecnificación, ha mejorado, por un lado, la cantidad y calidad de los productos agrícolas disponibles, sin embargo, ha tenido efectos negativos para los sectores agrícolas de países en desarrollo, que no cuentan con tecnologías agrícolas, ni inversiones fuertes en este sector.

Los países desarrollados arguyen que, si bien ellos mantienen restricciones de tipo no arancelario, para productos provenientes de países en desarrollo, principalmente agrícolas y textiles, estos últimos aún están lejos de permitir un comercio libre de productos industriales, al mantener niveles arancelarios demasiado elevados (ver cuadro 7).

Frente a este panorama los países desarrollados plantean estar dispuestos a negociar siempre y cuando, los aranceles para sus productos en países en desarrollo sean sustancialmente reducidos, lo que tampoco mejoraría las condiciones de intercambio, pues el valor agregado de estos productos, sigue siendo muy superior en comparación con los productos tradicionalmente comercializados por los países en desarrollo.

Otro asunto discutido en la segunda ronda de negociaciones de Doha fue el problema que constituyen los subsidios para los países subdesarrollados, y para el comercio internacional en general, ya que distorsionan los términos de intercambio entre éstas naciones y los países industrializados, haciendo no competitivos los productos provenientes de los primeros. Existen dos tipos de apoyos: los domésticos, los cuales pueden ser pagos directos, precios concertados, beneficios en compras de materias primas o otros servicios necesarios para la producción.; y los subsidios a la exportación que consisten en pagos canalizados por los gobiernos a los exportadores, y que permiten cubrir diferenciales de costos entre países,

crean ventajas artificiales en el comercio internacional, al reducir los costos de producción por debajo del nivel internacional, lo que permite establecer precios más bajos y competitivos(ver cuadro 8).

Como podemos observar, en los países desarrollados como la Unión Europea, Estados Unidos o Canadá, la cantidad de recursos canalizados ya sea a través de apoyos domésticos o subsidios a las exportaciones son muy elevados independientemente de que han experimentado una reducción paulatina en los últimos años, aún son altos en comparación a los otorgados por países como México y Brasil.

CUADRO 7

Apoyo Doméstico (mdd)			Subsidios a la exportación (mdd)		
País	1995-96 promedio	1995-98 promedio	1995-98 promedio	1999 promedio	2000 promedio
Unión Europea	96335	66324	12706	8863	6882
EUA	25470	7274	996	709	594
Canadá	4097	3394	436	320	284
Brasil	1891	322	90	85	82
México	25	433	92	68	67
Bulgaria	3291	..	162	118	95
Colombia	398	25	359	337	327

Fuente. Organización Mundial del Comercio OMC, www.wto.org.

Los acuerdos pactados como resultado de la Ronda de Negociaciones en Uruguay han tenido resultados poco satisfactorios hasta la actualidad, pues no se han podido destrabar muchos puntos en relación con las medidas proteccionistas de los países industrializados, debido a la poca voluntad políticas de los gobiernos para cumplirlos y llegar a un acuerdo equitativo.

A mediados de la década de los noventa se advirtió una disminución de los subsidios

gubernamentales a la agricultura de los países industrializados, lo cual se interpretó como resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay, sin embargo, esta tendencia rápidamente se invirtió, pues tomaron nuevamente un curso ascendente, debido al desplome de los precios internacionales, producto de las crisis por las que atravesaban las economías importadoras.

CUADRO 8

Subvenciones a la agricultura por país integrantes de la OCDE			
PAIS	MMDD 1999	% del valor de la producción 1999	% en el total de la OCDE 1999
Australia	1.2	6	0.4
Canadá	3.9	20	1.4
Corea	19	74	6.7
E.E.U.U	54	24	19.1
Groelandia	0.2	69	0.1
Hungría	0.9	20	0.3
Japón	58.9	65	20.9
México	5.7	23	2
Noruega	2.7	69	1
Nueva Zelandia	0.1	2	0
Polonia	3.3	25	1.2
Rep. Checa	0.9	25	0.3
Suiza	4.9	73	1.7
Turquía	11.9	36	4.2
U.E.(15 países)	114.5	49	40.6
OCDE Total	282.1	40	100

Panorama de la Agricultura de América Latina y el Caribe 1990-2000, CEPAL, Instituto Interamericano de Cooperación para Agricultura IICA, Naciones Unidas, 2002, Chile, p. 35.

Claro ejemplo de la falta de voluntad política, fue la reunión en Seattle en 1999, en

donde no se lograron los consensos para profundizar y poner en marcha los acuerdos realizados en la Ronda Uruguay. No sólo continuaron las discrepancias en cuanto a las posiciones liberalizadoras, y la tendencia pro seguridad alimentaria, sino que se añadió un conflicto más, relacionado al concepto propuesto por Francia, “multifuncionalidad” agrícola, como respaldo de una postura adversa al cambio. Este concepto consiste en un modelo agrícola alternativo que no dependa de la dinámica del comercio, sino de factores como el medio ambiente, calidad de alimento y de las prioridades de la sociedad rural. Este modelo fue aprobado por la Unión Europea en el documento “Agenda 2000” en marzo de 1999, en cuanto que recopilaba las principales preocupaciones de las naciones integrantes.

La reunión de Seattle fue precedida por una serie de eventos que tensaron aún más la relación de Estados Unidos y la Unión Europea, lo cual provocó la falta de acuerdos. Debido a la presión internacional, la Unión Europea se vio obligada a modificar algunas políticas agrícolas a fin de hacerlas más permeables a las exigencias de la liberalización promovida por la OMC.

Si bien se modificó el sistema de subsidios y de precios agrícolas, se establecieron otras políticas de corte ambiental y sanitarias, que restringían la producción con el objetivo de disminuir los excedentes y las subvenciones a la exportación, y paralelamente restringir la entrada de productos del exterior; como ocurrió con los productos que contenían organismos genéticamente modificados (OGM).

Otros países que se adhirieron al modelo multifuncional, fueron Corea y Japón, quienes también consideran la seguridad alimentaria como una prioridad de sus políticas de desarrollo, defendiendo sus cultivos tradicionales.

3. El papel de los Organismos Internacionales

El periodo comprendido entre los años sesenta y ochenta se caracterizó por el

aumento de la participación de los países en desarrollo en el comercio internacional, y el surgimiento de la *revolución verde*, la cual generó la modernización de los sistemas productivos y modificó los patrones de cultivo incorporando los avances científicos tales como la semilla mejorada, innovaciones tecnológicas y científicas. Paralelamente, se impulsó el desarrollo agrícola a través de la actuación de organismo internacionales.

Los organismos internacionales se dieron a la tarea de diseñar y proponer estrategias de seguridad alimentaria para los países en desarrollo a fin de incrementar el nivel de autosuficiencia alimentaria. Dentro del Sistema de Naciones Unidas, la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha desempeñado un papel singular en la medida en que logró en 1976 la institucionalización del concepto de seguridad alimentaria, y a partir de entonces, ha trabajado conjuntamente con los gobiernos que presentan problemas de inseguridad alimentaria, desnutrición crónica o hambre, a través de diversos mecanismos, tales como el suministro de alimentos, ayuda financiera y técnica, el diseño y aplicación de políticas de desarrollo agrícola, entre otras.

La FAO nace como respuesta a la organización y dinamismo de sociedades civiles y grupos nacionales en pro de un acceso adecuado a alimentos, de esta forma se logró la sensibilidad de la opinión pública en el plano internacional, desembocando en la Conferencia de Hot Springs en 1973, la cual sentó la bases para la creación de la FAO.

La FAO considera a la inseguridad alimentaria un problema de seguridad mundial en función de la expansión del fenómeno del hambre en distintas regiones principalmente del mundo subdesarrollado, resultado de conflictos bélicos, desastres naturales, pobreza extrema, ineficaces políticas públicas de fomento agrícola, etc.

En cuanto a la inseguridad alimentaria, la FAO considera que existen 3 factores que la provocan:

- 1) la baja productividad agrícola resultado de la ineficiencia de las políticas públicas, la ausencia de incorporación técnica y científica en los procesos productivos, la falta de un marco institucional eficaz
- 2) los factores climáticos que influyen en el nivel de reservas de alimentos
- 3) el precario nivel de vida de la población, el cual restringe el acceso a los alimentos básicos

En 1974 los países miembros de la FAO se comprometieron a diseñar y aplicar políticas nacionales encaminadas a mantener reservas alimentarias suficientes para hacer frente a situaciones de emergencia.

Asimismo se creó el Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la alimentación y la agricultura en 1975, con el objeto de prever altibajos en la demanda y oferta de alimentos, y fomentar la capacidad de respuesta de los gobiernos y de los organismos multilaterales, ante los escenarios de escasez.

En los últimos 25 años se ha ampliado la red de información debido a la incorporación de más naciones, las cuales hasta la actualidad suman 116, y 61 organizaciones no gubernamentales (ONG's), así como numerosas organizaciones comerciales, de investigación y de medios de comunicación. Entre las actividades que realiza el sistema se encuentran:

- Vigila la oferta y la demanda de alimentos de todos los países del mundo;
- Recopila y analiza información sobre la producción, las existencias, el comercio y la ayuda alimentaria en todo el mundo, y vigila los precios de exportación y la evolución

de las principales bolsas de cereales;

- Reacciona ante las catástrofes de origen humano y naturales enviando misiones de evaluación rápida a los países afectados, alertando a su vez a la comunidad internacional; y
- Mantiene un intercambio constante de información sobre alimentación con gobiernos, las ONG's, organismos de Naciones Unidas, instituciones de investigación, prensa internacional y particulares.

El funcionamiento del SMIA está a cargo del Servicio Mundial de Información y Alerta de la Dirección de Productos Básicos y Comercio de la FAO. El sistema mantiene contacto con las oficinas regionales, subregionales y nacionales de la FAO, para el intercambio de información. Las oficinas de la FAO proporcionan y reciben información de las autoridades gubernamentales, y se encargan de recopilar informes periódicos sobre la situación que guarda la alimentación y la agricultura. El sistema posee una cobertura mundial, aunque presta mayor atención a los países y regiones más vulnerables a emergencias alimentarias.

El SMIA colabora con otros organismos internacionales tales como el Programa Mundial de Alimentación (PMA), a través del intercambio de información. El sistema se alimenta de los informes semanales del PMA, además tramita las solicitudes de ayuda alimentaria de los gobiernos cuando se requiere de la aprobación conjunta de la FAO y el PMA. Asimismo, trabaja con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Países y organizaciones regionales participantes en el Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura

ALADI (Asociación Latinoamericana de

Integración

El Salvador

Kenya

Rumania

Alemania

Emiratos Árabes Unidos

Libano

Samoa

Arabia Saudita	España	Liberia	Senegal
			SIECA (Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana)
Argelia	Estados Unidos de América	Lituania	Sierra Leona
Argentina	Estonia	Luxemburgo	Singapur *
Australia	Etiopía	Madagascar	Siria, Rep. Árabe
Austria	Federación de Rusia *	Malasia	Somalia
Bahamas	Fiji	Malawi	Sri Lanka
Bahrein	Filipinas	Malí	Sudán
Bangladesh	Finlandia	Malta	Suecia
Bélgica	Francia	Marruecos	Suiza
Benin	Gabón	Mauricio	Swazilandia
Bolivia	Ghana	México	Tailandia
Brasil	Grecia	Mongolia	Tanzanía, Rep. Unida de
Burkina Faso	Guatemala	Myanmar	Togo
Cabo Verde	Guinea	Nepal	Trinidad y Tobago
Camerún	Guinea-Bissau	Nicaragua	Túnez
Canadá	Guyana	Niger	Turquía
Colombia	Haití	Nigeria	Unión Europea
Corea, Rep. De	Honduras	Noruega	Uruguay
Costa Rica	Hungría	Nueva Zelandia	Venezuela
Croacia	India	Países Bajos	Viet Nam
Cuba	Indonesia	Pakistán	Yemen
Chad	Irán, Rep. Islámica del	Panamá	Zaire
Chile	Iraq	Paraguay	Zambia
China	Irlanda	Perú	Zimbabwe
Chipre	Israel	Portugal	
Dinamarca	Italia	Qatar	
Ecuador	Japón	Reino Unido	
Egipto	Jordania	Rep. Checa	

* Países no pertenecientes a la FAO

FUENTE: *Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura*, FAO.

Las evaluaciones del SMIA también reciben colaboración de otras organizaciones: la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) proporciona datos sobre el número y la ubicación de los refugiados; la Organización Meteorológica Mundial (OMM), suministra datos sobre las condiciones climatológicas y el tiempo; la Organización Internacional del Trabajo (OIT) transmite información sobre los niveles de desempleo y pobreza; el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) apoya frecuentemente las misiones del SMIA. Otros organismos internacionales son: la Organización

de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM), y el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

En 1976 se creó el Plan de Asistencia para la Seguridad Alimentaria, cuyos fondos provienen de los gobiernos participantes, y de recursos indirectos a través del Programa Mundial de Alimentos, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, de los Bancos Regionales de Desarrollo, la Unión Europea, la ayuda se destina a proyectos encausados a contrarrestar la inseguridad alimentaria, desnutrición y hambre.

Como resultado de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación organizada por la FAO en 1996, se adoptó la declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial, cuya meta es reducir a la mitad el número de personas que padece hambre para el 2015; asimismo, se estableció el Plan de Acción de la Cumbre, del cual surgió el Sistema de Información y Cartografía sobre la Seguridad Alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV), a nivel nacional e internacional, con el propósito de vigilar los logros de las metas establecidas en la Cumbre, y proporcionar información fidedigna y oportuna sobre la incidencia, la naturaleza y las causas de la vulnerabilidad aguda y crónica en materia de inseguridad alimentaria. La información es esencial en la medida en que contribuye al trabajo de las organizaciones de asistencia internacional, al diseño de planes de emergencia y de políticas nacionales.

No obstante, existen aún muchas deficiencias en el combate contra el hambre y la desnutrición, y las situaciones de emergencia, no solamente en el ámbito nacional, ya que la ayuda internacional se ha visto rebasada por los innumerables crisis alimentarias en los países en desarrollo, debido a que los programas instrumentados no han generado los resultados esperados, lo cual demuestra que las estrategias y políticas instrumentadas sólo atienden el problema de forma somera, sin ir a la raíz del mismo, la cual reside en cuestiones de índole político, económico y coyuntural de cada país o región.

Otro organismo internacional cuyo mandato está orientado a contrarrestar los problemas de pobreza, hambre e inseguridad alimentaria, es el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), primer precursor de la corriente que considera a la pobreza como la causa principal de la inseguridad alimentaria. El FIDA tiene una cartera efectiva de 40 proyectos en 24 países de la región, por un valor de 636 millones de dólares en préstamos del organismo y 510 millones financiados por donantes, gobiernos prestatario y beneficiarios. Entre los principales cofinanciadores en la región se encuentran la Unión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), el Banco Mundial, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Banco de Desarrollo del Caribe.

Las actividades del FIDA en la región latinoamericana incluyen una red de programas regionales y subregionales que comprenden actualmente 14 donaciones de asistencia técnica financiadas por el FIDA. Un aspecto importante del enfoque del FIDA en relación a la pobreza es la importancia que concede a las actividades generadoras de ingresos y el empeño en colocar a los pobres en condiciones propicias para solucionar los problemas que se les presentan debido a su estado de vulnerabilidad.

El FIDA plantea una serie de estrategias para reducir la pobreza rural en América Latina: apoyo a comunidades nativas y a las minorías étnicas, eliminación de las desigualdades entre sexos en las zonas rurales, potenciación y fortalecimiento del capital social, competitividad y globalización de los mercados locales, desarrollo de tecnología para pequeños agricultores y pequeñas empresas rurales, oferta de servicios eficaces de asistencia técnica, servicios financieros rurales de carácter innovador, desarrollo de microempresas y regulación de los mercados de trabajo rurales, y acceso a la tierra y a los derechos de propiedad.

Frente a la amenaza que representa el crecimiento demográfico, pues se prevé un aumento de la cifra actual de personas de 5 700 millones a 8 300 millones para el año 2025 (lo cual significa que conforme crece la población mundial y suben los niveles de vida, aumentará la demanda de alimentos y seguirá disminuyendo la superficie subutilizada de tierras agrícolas), el Director General de la FAO propuso replantear las prioridades de la organización, los programas y las directrices, estableciendo como punto de partida el diseño de programas enfocados a incrementar la producción de alimentos, mejorar la estabilidad de las reservas y crear empleos rurales, para facilitar así la disponibilidad general de los suministros.

Resultado de ello fue la creación del Programa Especial de Seguridad Alimentaria, cuyas tareas se concentrarían en los países de bajos recursos y déficit alimentario (PBIDA), quienes padecen de una mayor necesidad alimentaria.

La Cumbre Mundial de la Alimentación celebrada en Roma en noviembre de 1996 suscribió este planteamiento, que exige un esfuerzo conjunto en todos los campos para elevar la producción de alimentos y lograr que 86 PBIDA tengan mayor acceso a los alimentos, con el propósito de reducir a la mitad para el año 2015 la cantidad de personas desnutridas del mundo. El Plan de Acción adoptado por la Cumbre concluye que para reducir el hambre, hace falta tomar las siguientes medidas: asegurar que haya condiciones propicias, mejorar el acceso a los alimentos, producir alimentos, reforzar la función del comercio, hacerse cargo adecuadamente de los casos de desastre e invertir en la seguridad alimentaria.

El Programa Especial se funda en el Programa 21, adoptado por unanimidad en la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro, que declara en el Capítulo 14.6: "Lo más importante

de la seguridad alimentaria ... es mejorar sustancialmente la producción agrícola de una manera sostenible y lograr una mejora importante del derecho de la población a recibir suficientes alimentos y suministros de alimentos que correspondan a sus hábitos culturales". Conforme la población mundial sigue creciendo, aumenta constantemente la presión sobre las tierras agrícolas. "La agricultura tendrá que hacer frente a este reto (población en constante crecimiento), sobre todo mediante el aumento de la producción en las tierras que ya se están utilizando, y evitando asimismo el aprovechamiento aún mas intenso de tierras que sólo son marginalmente aptas para el cultivo" (Capítulo 14.1).

El Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) es una iniciativa de la FAO aprobada por unanimidad por el 106º periodo de sesiones del Consejo de la FAO, de junio de 1994. El PESA entró en vigor a fines de 1994; siéndole asignado un presupuesto de 10 millones de dólares EE.UU. para el bienio 1996-97, para el bienio 1998-99 y para el bienio 2000-2001.

El principal objetivo del Programa Especial es ayudar a los PBIDA a mejorar la seguridad alimentaria interna con un incremento acelerado de la productividad y la producción de alimentos, reducir la variabilidad anual de la producción en forma económica y ecológicamente sostenible y mejorar el acceso a los alimentos.

El PESA induciría el incremento de la productividad y facilitaría el acceso a los alimentos mediante una actividad con los campesinos y otros participantes interesados, encaminada a reconocer dichas dificultades y resolverlas, ya sean de carácter técnico, económico, social, institucional o normativo, y demostrando cómo incrementar la producción.

Los principios rectores del Programa Especial son: un planteamiento participativo y multidisciplinario, el aligeramiento de la pobreza, la conciencia y sensibilidad ecológicas, y tomar en cuenta a las mujeres. Se prevé que el PESA contribuirá sustancialmente a llevar a la

práctica el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, orientado en los 82 PBIDA a la seguridad alimentaria de las personas, las familias y el país en general.

El PESA también sirve de vínculo de colaboración entre la FAO y las demás instituciones de fomento. Cuando la FAO recibe una solicitud de un país miembro para iniciar las actividades del Programa Especial, la Organización entabla conversaciones con los actores bilaterales y multilaterales, así como con las ONG y el sector privado, a través de sus oficinas de representación en los distintos países.

Distintas instituciones financieras han mostrado su interés por colaborar en la ejecución del PESA, conforme al espíritu de la Declaración de Roma y al Plan de Acción aprobado por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en noviembre de 1996. El Director General de la FAO suscribió memorandos de entendimiento con el Banco Mundial el 13 de enero de 1997, y con el Banco Africano de Desarrollo el 20 de enero de 1997, para promover el desarrollo rural y la seguridad alimentaria. Ambos bancos aceptaron estudiar la posibilidad de aportar financiación hasta un millón y medio de dólares EE.UU. para las actividades piloto del PESA en África.

Entre los donantes bilaterales y multilaterales se encuentran:

- Japón
- Libia
- Italia
- Bélgica
- República de Corea
- la Unión Europea
- el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA)

- España
- Francia
- Mónaco
- Marruecos
- los Países Bajos
- Suiza
- el Programa Mundial de Alimentos (PMA)
- el Fondo Fiduciario para la Colaboración Internacional (FFCI)

En mayo del 2001, se habían firmado ocho proyectos con países africanos con el apoyo financiero del Banco Islámico de Desarrollo. Los países son: Camerún, Cabo Verde, Ghana, Guinea, Malawi, Mauritania, Mozambique y Tanzania. Cada proyecto tiene un presupuesto de aproximadamente 1 millón de dolares EE.UU.

El Banco Islámico de Desarrollo, con el que el Director General firmó un memorándum de entendimiento el 21 de enero de 1997, también ha mostrado su interés por financiar programas en algunos países africanos, concretamente en Burkina Faso, Chad, Comoras, Djibouti, Gambia y Guinea.

Los memorandos de entendimiento con estos tres bancos establecen que las actividades de colaboración se llevarán a cabo en el marco del PESA y en los siguientes ámbitos:

- irrigación a pequeña escala y de bajo costo, y gestión agraria mejorada;
- mejora de la fertilidad de los suelos, intensificación y diversificación de cultivos.

Los memorandos de entendimiento con el BM y el Banco Africano de Desarrollo también suponen la colaboración en el análisis de restricciones normativas y el fortalecimiento de capacidades en materia de análisis de políticas y financiamiento de programas. El trabajo conjunto en estos sectores de mutuo interés tiene por objeto contribuir a la red de futuras inversiones de esos bancos en agricultura y desarrollo rural, especialmente en el ámbito de la

seguridad alimentaria, como apoyo a la ampliación del PESA. Los participantes celebrarán reuniones anuales de revisión. Además, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco de Desarrollo del África Occidental (BDAO) y la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMAO) también están colaborando con la FAO.

Existen los proyectos de cooperación Sur-Sur de la FAO que consiste en el intercambio de conocimientos y experiencia entre países en desarrollo. En este programa, los países en desarrollo más adelantados envían expertos y técnicos a trabajar directamente con sus homólogos y campesinos de otros países en desarrollo.

La Cooperación Sur-Sur ha adquirido un empuje considerable. En septiembre de 2003, se llevaba a cabo en 28 países, principalmente, Senegal-Viet Nam, Etiopía-China, Eritrea-India, Níger-Marruecos, Burkina Faso- Marruecos, Benin-Viet Nam, Mauritania-China, Tanzania-Egipto, Gambia-Bangladesh, Madagascar-Viet Nam, Bangladesh-China, Malí-China, Guinea Ecuatorial-Cuba, Cabo Verde-Cuba, Ghana-China, Camerún-Egipto, Swazilandia-Pakistan, Haití-Cuba , Mozambique-India, Venezuela-Cuba, Lesotho-India, Lao-Viet Nam, Republica de Congo-Viet Nam y Guinea Bissau-Cuba, Malawi-Myanmar, República Centroafricana-Marruecos, Papua Nueva Guinea-Filipinas, Nigeria-China.

En el 2001, nació la idea de una alianza internacional, el proyecto fue propuesto por el Excmo. Sr. Johannes Rau, Presidente de la República Federal de Alemania, en el Día Mundial de la Alimentación. El objetivo de esta Alianza es contrarrestar la escasa voluntad política que impedía a los países asignar recursos suficientes para combatir el hambre y la pobreza.

La Alianza permitirá reunir a los actores involucrados, que tienen conocimiento de los problemas que enfrentan, entre ellos, los productores, consumidores, las organizaciones internacionales que ofrecen asesoría técnica y financiera, las empresas agrocomerciales,

personal científico y universitario, que estimulan el proceso innovador, los gobernantes y los encargados de la formulación de políticas económicas en los países industrializados y en los países en desarrollo, los particulares, los grupos religiosos y las organizaciones no gubernamentales.

Los asociados en la Alianza pueden prestar asistencia en sus respectivas esferas de competencia, a saber, capacitación técnica, asesoramiento en materia de políticas y supervisión de los progresos en las estrategias de reducción de la pobreza. El trabajo conjunto contribuirá a atraer un mayor volumen de fondos de instituciones financieras, el sector privado y otros donantes. A nivel nacional, también puede conformarse una alianza, con la participación de los asociados, tales como, la sociedad civil, las organizaciones de agricultores, institutos de investigación, el sector privado, etc. Sin embargo, los resultados hasta hoy han sido lentos debido a la falta de voluntad política, pues muchos gobiernos se han comprometido a combatir el hambre y la inseguridad alimentaria, pero pocos son los que llevan al cabo las políticas pertinentes para combatir estos dos grandes problemas.

En la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey (México) en 2002, la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Programa Mundial de Alimentos hicieron un llamado conjunto a fin de que se redoblaran los esfuerzos encaminados a erradicar el hambre y la pobreza. Señalaron que los gobiernos y los asociados para el desarrollo que no habían traducido los compromisos contraídos en programas concretos para conseguir un cambio duradero estaban frenando el progreso. En Monterrey, muchos países prometieron aumentar la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). La Unión Europea acordó aumentar su AOD a un 0,39 por ciento de los ingresos para 2006 y los Estados Unidos de América anunciaron que incrementarían su asistencia para el desarrollo a 5 000 millones de dólares EE. UU., en un plazo de tres años.

Dentro del escenario del comercio agrícola internacional, también juegan un papel

importante las instituciones financieras, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, debido al poder que ostentan en el sistema económico mundial, constituyen dos pilares del sistema capitalista, ya que participan en el diseño de las directrices que orientan proceso globalizador, con base en políticas neoliberales.

El discursos de las instituciones financieras, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) sostiene que la integración a los mercados mundiales ofrece la posibilidad de acelerar el crecimiento económico, crear empleos mejor remunerados y reducir la pobreza. Paralelamente reconoce que la apertura de los mercados, por sí sola, no bastará para lograr esas metas, pero en las últimas décadas el éxito en materia de desarrollo ha estado asociado a un enfoque orientado al exterior. De igual forma expresa que a los países en desarrollo más pobres les ha sido difícil aprovechar las oportunidades del mercado mundial, por razones estructurales, falta de capacidad institucional, e ineficaces políticas; además de las políticas proteccionistas agrícolas que establecen los países industrializados y que distorsionan el comercio.

Un enfoque coherente de desarrollo y comercio exterior requiere de políticas comerciales que generen oportunidades de mercado para los países en desarrollo y políticas de desarrollo que les permitan aprovecharlas. Los siguientes son los componentes esenciales de este enfoque:

- Acceso oportuno a los mercados para las exportaciones de los países en desarrollo, sobre todo los más pobres, en un marco de liberalización del comercio multilateral.
- Decidida labor de reforma de los regímenes agrícolas de los países industriales para eliminar las distorsiones al comercio que son perjudiciales para los países en desarrollo.
- Asistencia para el fortalecimiento de la capacidad que mejore las posibilidades de los

países en desarrollo para aprovechar las nuevas oportunidades de comercio exterior.

- Aplicación, en los países en desarrollo, de políticas acertada en materia de comercio y en otras áreas afines, que deben reflejarse en los programas de desarrollo y en las estrategias de reducción de la pobreza.

De acuerdo al FMI muchos de los beneficios derivados del comercio mundial y su liberalización dependen de la capacidad de los productores de los países en desarrollo para aprovechar las nuevas oportunidades en materia de producción y comercio. Pero, en muchos casos, las deficiencias de la infraestructura institucional y del mercado en lo relativo al comercio limitan su capacidad empresarial, y los acuerdos internacionales no siempre reflejan las inquietudes de los productores de los países en desarrollo. Esto se traduce en costos de transacción elevados y variables que aumentan la incertidumbre y constituyen un impuesto implícito sobre el comercio que puede exceder los costos de producción por las barreras al acceso a los mercados.

Una de estas iniciativas en la cual el FMI participa con otros cinco organismos, es el Marco Integrado, el cual representa un esfuerzo coordinado por identificar las necesidades de asistencia en materia de comercio en los países en desarrollo, y por establecer prioridades en cuanto a esa asistencia, así como proyectos que requieren financiamiento de los donantes, y por integrar las medidas de comercio en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza y de desarrollo. Se han completado estudios de diagnóstico en tres países piloto (Camboya, Madagascar y Mauritania) y se efectúa una labor destinada a ampliar el proyecto a otros países que lo requieren en los próximos años.

El FMI considera que el mejoramiento en el acceso a los mercados y la asistencia técnica pueden contribuir considerablemente al éxito de la integración de los países en desarrollo al comercio mundial; sin embargo, el factor más importante, es el compromiso

decidido de los países en desarrollo de crear políticas y condiciones institucionales apropiadas.

Según el presidente del Banco Mundial James D. Wolfensohn “muchos beneficios de una economía mundial cada vez más interconectada e interdependiente ha dejado de lado a los países menos desarrollados, mientras algunos de sus riesgos (inestabilidad financiera, la enfermedades transmisibles y la degradación ambiental) han tenido un alto costo para estos últimos.”

El Banco Mundial tiene como prioridad proteger los intereses de la población rural cuya vulnerabilidad es mayor frente a la corriente globalizadora y las políticas liberalizadoras. El mandato del Banco Mundial, así como del FMI, debe enfocarse en la asistencia técnica y financiera a los países menos desarrollados, a fin de propiciar un acceso oportuno y equitativo de los países en desarrollo en los mercados internacionales. El BM diseñó un Proyecto llamado *Alcanzando a los pobres rurales*, cuya tarea se centra en ampliar la cobertura de los programas que ha implementado en distintos países en desarrollo y que han tenido resultados positivos, a fin de abarcar más países que padecen de inseguridad alimentaria y desnutrición. También apoyará el desarrollo de estrategias de desarrollo rural a nivel nacional y a las instituciones competentes del país a fin de que el trabajo conjunto permita superar las insuficiencias que padece la población.

Hoy día, la inseguridad alimentaria para la mayoría de los hogares pobres se debe al bajo poder adquisitivo o la falta de acceso a una dieta adecuada. Es por ello que se puede dar asistencia alimentaria a familias, sin embargo la asistencia debería formar parte de programas nutricionales integrales para los grupos sociales más vulnerables. El Banco enfatiza en el fortalecimiento de programas de apoyo informal basados en las estructuras tradicionales de la comunidad rural.

Una de las prioridades de la estrategia del Banco es ayudar a que las instituciones sean más receptivas a las necesidades de la población rural. Las actividades del Banco en esta área se concentran en la reforma institucional para establecer derechos y oportunidades de las minorías étnicas, y los campesinos. Actualmente se reconoce la importancia de la mujer en la producción agrícola, pues en muchos países constituyen la mayor parte de la fuerza laboral agrícola. Las mujeres suelen estar a cargo de la seguridad alimentaria del hogar, aún cuando en algunas zonas se les restringe el acceso a la propiedad y el control de recursos.

El Banco ha desarrollado estrategias para el medio ambiente, la silvicultura y el agua, a fin de promover la conservación y restauración de recursos naturales de las zonas rurales. El Informe de Desarrollo Mundial 2003, el interés de vincular el desarrollo rural con el manejo sostenible de los recursos. Por ello, los objetivos del Banco se enfocan a:

- Reducir la desertificación y otros tipos de degradación de los suelos;
- Mejorar el manejo del agua;
- Aumentar el manejo de la pesca sostenible;
- Proteger la biodiversidad;
- Incorporar los conocimientos sobre el cambio climático en la planificación del desarrollo rural.

El BM contempla la necesidad de que se genere una reforma del comercio mundial, debido a que muchos países en desarrollo dependen en mayor grado de la agricultura, por lo que tienen gran interés en la integración de la agricultura de acuerdo a las reglas del comercio multilateral.

La alta protección de los mercados grandes del mundo industrializado es un factor

importante que incide en el bajo crecimiento del comercio agrícola, así como en la capacidad de los países en desarrollo de incrementar su participación en el comercio. Los subsidios y el resto de los mecanismo proteccionistas atentan contra la capacidad de los países en vías de desarrollo para competir en los mercados globales. Esta situación también ha generado excedentes productivos que son vendidos a los mercados mundiales, haciendo a su vez caer los precios mundiales.

El BM asiste a los países en sus esfuerzos por mejorar sus políticas de fomento para el desarrollo rural. El apoyo del Banco a las reformas de políticas se concentran en:

- Mejorar el marco macroeconómico para el crecimiento agrícola y rural mediante la adopción de sistemas tributarios;
- Apoyar políticas que faciliten el comercio agrícola y el acceso a los mercados a través de la reducción de barreras comerciales, reducir la protección a los productos no agrícolas;
- Introducir políticas alimentarias y agrícolas, apoyar el desarrollo de mercados eficientes de insumos, productos y servicios agrícolas; focalizar mejor los subsidios alimentario y los programas de apoyo social orientados a los pobres; eliminar los monopolios estatales de comercialización y otros mecanismos que obstaculizan el funcionamiento de los mercados agrícolas;
- Apoyar el establecimiento de marcos legales y reguladores complementarios que fortalezcan la iniciativa privada;
- Mejorar el funcionamiento de los mercados de tierra y de la instituciones de administración, promoviendo la reforma agraria en aquellos países con distribución agraria desigual y promoviendo el acceso a la propiedad de la tierra a las mujeres.

El BM maneja un menú de instrumentos de finanzas rurales (microcréditos, crédito proveniente de abastecedores de insumos y procesadores), que emplea en determinados países con base a un estudio sobre la situación que impera en el mismo. Su objetivo es reforzar su apoyo al desarrollo de productos e instituciones financieras que satisfagan las necesidades de los países en desarrollo.

Dada la importancia que tienen las actividades vinculadas a la agricultura en los países en desarrollo, el BM propuso sus tareas a futuro:

- Crear un ambiente para políticas e instituciones que fomenten el crecimiento agrícola;
- Apoyar la intensificación sostenible de la producción agrícola mediante el empleo de nueva tecnología;
- Mejorar la calidad de los productos alimentarios;
- Alentar el uso eficiente de insumos agrícolas y la reducción de pérdidas poscosecha;
- Incrementar la productividad del uso del agua;
- Apoyar la diversificación agrícola;
- Fortalecer los vínculos entre el agricultor y los mercados;
- Apoyar el desarrollo de infraestructura física y de servicios.

4. La dicotomía de la ayuda alimentaria

En el año 2000 se registraron 840 millones de personas que padecen de hambre y desnutrición, es decir 14% de la población mundial, sólo 4% de ellos corresponde a países desarrollados, lo cual refleja los desequilibrios económico, políticos y sociales que están

experimentando los países en desarrollo frente al nuevo orden económico internacional.

Sin embargo, paralela y paradójicamente a este escenario de austeridad y escasez se encuentra una producción alimentaria mundial suficiente para alimentar a la totalidad de los habitantes en el mundo, es decir aproximadamente 6 000 millones de personas cubriendo los requerimientos nutricionales de cada uno. No obstante, la distribución de los alimentos no se realiza de forma equitativa, pues existen las asimetrías entre los países, esencialmente entre los países industrializados y las naciones en desarrollo en la dinámica del comercio internacional.

En 1963, en el Congreso Mundial de la Alimentación realizado en Washington D.C. se reafirmó la idea de que para combatir el hambre era necesario que los países en desarrollo incrementaran aceleradamente la producción de productos básicos; asimismo se contempló que la especialización de dichos países con base a las “ventajas comparativas” darían solución al déficit alimentario, a través de la recepción de divisas suficientes para adquirir los alimentos del exterior a un precio menor al costo doméstico. Esta estrategia desembocó en un desplazamiento de la población rural, pues los cultivos tradicionales fueron sustituidos por productos de exportación, por tanto se presentó un problema de desempleo, de migración hacia las zonas urbanas y una contracción del mercado interno.

Los compromisos pactados desde la reunión de Washington han sido reiterados en las reuniones posteriores, la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974 y la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996, dichos compromisos, se resumen en dos metas: lograr la seguridad alimentaria y reducir en un 50% la población mundial que padece hambre, desnutrición y subalimentación para el año 2015.

Existe una serie de factores que incrementan la inseguridad alimentaria en los países, muchos de ellos están relacionados con cuestiones estructurales internas, tales como equívocas políticas de desarrollo agrícola, ineficiencia de las estrategias económicas,

conflictos armados, así como eventos ajenos a los seres humanos, me refiero a los fenómenos meteorológicos, que desencadenan siniestros, huracanes, sequías, inundaciones, que a su vez ocasionan serios problemas en las regiones. La comunidad internacional conciente del grave problema que representa el hambre y la desnutrición en el mundo, se da a la tarea de institucionalizar la ayuda alimentaria a través de convenios y acuerdos, a fin de hacer frente a las crisis alimentarias en los países más vulnerables y de pocos ingresos incapaces de afrontar dicha situación.

Sin embargo, la ayuda alimentaría tiene dos caras, si bien, es un mecanismo de control y freno a las situaciones de crisis alimentaria en el mundo, también constituye un instrumento de influencia para los países que gozan de seguridad alimentaria. Lo cierto es que dentro de las economías excedentarias, también existen grupos sociales vulnerables que son víctimas de inseguridad alimentaria, situación que refleja la creciente polarización de los recursos, la marginación y desequilibrios sociales producto del modelo económico actual.

Es en 1954 cuando Estados Unidos decide colocar sus excedentes agrícolas en los mercados mundiales a fin de no presentar problemas de balanza de pagos y afectar a su sector agrícola con una caída de precios, bajo el discurso de contribuir a ayudar a los países que atraviesan por emergencias alimentarias, sin crear perturbaciones en los mercados. De esta manera se introduce la ayuda alimentaría como forma institucional de asistencia para el desarrollo, dicha estrategia es seguida por el resto de las economías excedentarias en este rubro.

En 1963 entró en operaciones el Programa Mundial de Alimentos (PMA), implementado por Naciones Unidas y la FAO, creado con el objeto de erradicar el hambre en el mundo, actualmente constituye la organización de ayuda alimentaria más importante, opera en 83 países y es financiado por más de 60 naciones. Las donaciones se realizan en efectivo y en alimentos. La mayor parte de la contribución de alimentos se basa en trigo, no siendo los países receptores de la ayuda consumidores habituales de dicho cereal. Es por ello, que la

ayuda generalmente no responde a los rasgos culturales de las sociedades beneficiarias, salvo en los casos en los que se recibe ayuda en efectivo.

El PMA esta constituido por tres capítulos:

- 1) Alimentos para la vida. Encaminado a operar en las crisis, asistiendo a las víctimas de desastres naturales o aquellos producto de la mano del hombre; hoy día cerca del 80% de los recursos del PMA se destinan a este rubro.
- 2) Alimentos para el crecimiento. Apoya a los grupos sociales más vulnerables: ancianos, mujeres embarazadas y en lactancia, y niños.
- 3) Alimentos por trabajo. Apoya a los hombres que padecen de hambre y desnutrición a fin de hacerlos autosuficientes.

Otro instrumento de ayuda a nivel internacional es el Convenio de Ayuda Alimentaria (CAA) de 1986, a través del cual se instituye la asistencia a los países que presentan déficit alimentario, ello inspirado en la asistencia otorgada por los Estados Unidos a Europa Occidental en el marco del Plan Marshall en 1948, el Convenio firmado por las naciones exportadoras de alimentos: Estados Unidos, La Unión Europea, Canadá, Argentina, Australia, Noruega, Suiza y Japón.

El CAA junto con el Convenio sobre el Comercio de Cereales del mismo año, son resultado del Acuerdo Internacional sobre el Trigo firmado en 1949, y ratificado en 1986. Así en 1999, surgió un nuevo Convenio de Ayuda Alimentaria, cuyo objetivo se centra en aumentar la capacidad de la comunidad internacional para responder a situaciones de emergencia alimentaria y mejorar la seguridad alimentaria mundial, a través de suministros garantizados de ayuda alimentaria independientemente del precio mundial de los alimentos y de las fluctuaciones de la oferta.

El nuevo compromiso fijo una ayuda de 4 895 millones de toneladas de alimentos y más de 130 millones de euros (ver Cuadro 9). Los miembros acuerdan suministrar a los países en desarrollo ayuda alimentaria o su equivalente en efectivo, en las cantidades anuales mínimas. El compromiso de cada miembro se expresó en toneladas de equivalente en trigo, o en valor, o en una combinación de tonelaje y valor; asimismo se estableció que los miembros que expresaran su compromiso en términos de valor especificarán asimismo un tonelaje anual garantizado.

Los alimentos que pueden ser suministrados como ayuda alimentaria son: cereales (trigo, cebada, maíz, mijo, avena, centeno, sorgo o triticale) o arroz; productos de cereales y arroz derivados de la elaboración primaria o secundaria; leguminosas, aceite comestible; raíces comestibles (yuca, patatas redondas, batatas, ñames, taro), en aquellos casos en que se suministren en transacciones triangulares o en compras locales; leche en polvo descremada; azúcar; semillas para productos elegibles; y productos que sean un elemento del régimen alimentario tradicional de grupos vulnerables o un elemento de programas de alimentación complementaria. (ver cuadro 10)

La negociación del Convenio de Ayuda Alimentaria de 1999 fue acorde con los acuerdos pactados dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en materia de ayuda a los países menos desarrollados y naciones en desarrollo importadores netos de alimentos.

CUADRO 9

Miembro	Aportación mínima en tonelaje (1) 1999 (equivalente en trigo)	aportación mínima en valor (1) 1999 (millones)	Valor indicativo total 1999 (millones)
Argentina	35 000	-	A\$ 90(2)
Australia	250 000	-	C\$ 150(2)

Canadá	420 000	-	
Comunidad Europea y sus Estados miembros	1 320 000	130 (2)	422(2)
Estados Unidos de América	2 500 000	-	US\$ 900 - 1 000(2)
Japón	300 000	-	
Noruega	30 000	-	NOK 59(2)
Suiza	40 000	-	

(1) Los miembros notificarán sus operaciones de ayuda alimentaria de conformidad con el Reglamento pertinente

(2) (2) Incluye transporte y otros costos operativos

Es por ello, que la ayuda alimentaria internacional no puede ser otorgada de manera libre, sino conforme a las regulaciones de Naciones Unidas. Además la ayuda alimentaria no puede ser inferior a 20 000 toneladas o a un valor apropiado.

Las formas y condiciones de la ayuda alimentaria son: donativos de alimentos o de dinero en efectivo, el cual no representará menos del 80% de la contribución total de un miembro; las ventas de alimentos pagaderas en la moneda del país beneficiario; las ventas de alimentos a crédito de 20 años o más y con tasas de interés inferiores a las comerciales vigentes en el mercado internacional.

De acuerdo al Convenio la provisión de ayuda alimentaria en situaciones de emergencia debe tener especialmente en cuenta los objetivos de desarrollo y rehabilitación a un plazo más prolongado en los países beneficiarios y debe respetar los principios humanitarios básicos. Los miembros deben asegurarse de que la ayuda alimentaria proporcionada llegue de una manera oportuna y en momento adecuado a los beneficiarios a los que esté dirigida.

CUADRO 10

AYUDA ALIMENTARIA INTERNACIONAL 1999			
Cereales	%	No cereales	%
Trigo/harina de trigo	70	Oleaginosas	62
Cereales secundarios	18	Aceite y grasas	20
Arroz	8	Carne y pescado	11
Mezclados/enriquecidos	4	Otros no cereales	7
Fuente: World Food Programme 2000			

En el CAA se destaca la importancia de la eficiencia y el impacto de la ayuda alimentaria en tres aspectos fundamentales:

- Evitar efectos negativos en el sector agrícola (cosecha, producción y comercialización) doméstico;
- Respetar los costumbres alimentarias y las necesidades de las sociedades deficitarias;
- Facilitar el acceso a las mujeres en la toma de decisiones, a fin de mejorar la seguridad alimentaria en el núcleo familiar.

El CAA tiene como base el Acuerdo Agrícola firmado en Marrakesh en enero de 1994, en el cual se estableció mayor tiempo y una menor reducción en los subsidios a la exportación, así como en el ajuste de las políticas internas. En este acuerdo se prevé los posibles efectos perjudiciales para los países en desarrollo. La estrategia de dicho Convenio se basa en : el aumento de la ayuda alimentario, a través de monitores; la consideración de peticiones de asistencia financiera o técnica a fin de mejorar la productividad agrícola y la infraestructura; asistencia por parte de instituciones financieras internacionales para el financiamiento de las importaciones.

Ahora bien, lo cierto es que la ayuda alimentaria esta condicionada en gran parte por

los intereses de las naciones donadoras, resulta inevitable decir, que dicha ayuda atiende la dinámica de las reglas establecidas en la OMC, y no al desarrollo de los países deficitarios y a los principios humanitarios. En realidad las economías exportadoras lo que buscan, es obtener mercados cautivos para colocar sus productos y continuar manteniendo un equilibrio al interior de sus sectores agrícolas. De ahí que el mapa geográfico de la ayuda alimentaria internacional resulte un tanto ambiguo, pues no refleja una orientación lógica de los recursos en función de las necesidades de los países que presentan un gran déficit alimentario o de aquellas regiones que atraviesan por crisis de hambre (ver cuadro 11).

La ayuda alimentaria está administrada de tal forma que contribuya a una seguridad alimentaria condicionada por los intereses de los donadores, en donde gran parte del acceso de alimentos provenga de las importaciones que ellos proveen y no de un abasto generado internamente por las economías deficitarias. Un caso que ejemplifica lo anterior es África, en donde la FAO ante una crisis de hambre a principios de la década de los 80', propuso la creación de un Pacto mundial de seguridad alimentaria, a través del cual se le pedía a todos los miembros se comprometieran a erradicar las causas del hambre; sin embargo, el proyecto no tuvo éxito debido a que la idea de Pacto tenía impreso una obligación muy vinculante no propicia para un momento en que los gobiernos trataban de evitar compromisos.

Los donadores más importantes son: Estados Unidos, Unión Europea y Japón, seguidos de Argentina, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Noruega y Suiza. El caso de Estados Unidos es de suma importancia en la medida en que a partir del 1948, el gobierno vislumbró la estrategia a seguir en el mercado agrícola internacional, fue hasta 1954 cuando definió la política de ayuda alimentaria que implementaría. Desde entonces hasta la actualidad, el gobierno estadounidense ha empleado la ayuda alimentaria internacional, como un instrumento para equilibrar su sector agrícola a través de la colocación de sus excedentes en los mercados externos. En este contexto, se creó la "Ley pública 480" (PL480) de 1954, capítulo estratégico de la Agricultural Trade Development and Assistance Act, conocido como

Alimentos para la Paz, de esta forma Estados Unidos institucionalizó la ayuda alimentaria.

CUADRO 11

AYUDA ALIMENTARIA POR REGIÓN		
REGIÓN	1998	1999
América Latina y el Caribe	12	7
África del Norte y Medio Oriente	4	3
África Subsahariana	36	20
Asia	36	34
Europa/CEI	12	36
Fuente: World Food Programme 2000		

La Ley contiene varios capítulos en donde se especifican las donaciones en especie, dinero, créditos blandos, con objetivos distintos cada uno. Por ejemplo, el título I va dirigido al comercio, pues las prioridades se concentran en aquellos países de potencial comercial para Estados Unidos; el título III “Alimentos para el desarrollo” cuya ayuda es destinada a los países menos desarrollados pero condicionada a procesos de ajuste económico estructural; Alimentos para el progreso, encaminado a ayudar a las naciones que se encuentren

experimentando un proceso de democratización.

En 1998 la ayuda alimentaria estadounidense mostró un descenso debido a una contracción en la producción interna, sin embargo, al año siguiente se elevó un 160% a causa de la sobreproducción, de tal forma que las autoridades tuvieron que dar salida a dicho excedente en forma de ayuda en especie (trigo, cebada, arroz, soya). Los países beneficiarios de la ayuda estadounidense han sido los asiáticos y la antigua URSS, ello refleja la carga política y comercial que se encuentra detrás de los programas de ayuda alimentaria.

Por otro lado, la política ejercida por la Unión Europea no coincide con los intereses de Estados Unidos, pues se enfoca a programas en pro del desarrollo, principalmente de las economías que integran el bloque económico, así como en los países ex colonias, con quienes mantienen acuerdos preferenciales, de cooperación y comercio.

La ayuda europea mantiene dos vertientes:

- La ayuda directa orientada a los países que muestran déficit alimentario, apoyando la idea de reducir la ayuda en especie e incrementar la financiera;
- La ayuda indirecta condicionada a la reglamentación de los organismos internacionales, tales como el Programa alimentario y la FAO.

En el caso de Japón resulta paradójico, siendo el tercer donador de ayuda internacional, y paralelamente una economía deficitaria en dicho rubro; sin embargo, su estrategia se basa en asegurar proveedores que garanticen el abasto de alimentos accesibles a su población y que culturalmente sean afines a la misma. A partir de 1954 con el Plan Colombo, se institucionalizó la ayuda internacional japonesa en el campo agrícola, a través de programas de entrenamiento para personal extranjero y el envío de expertos que proporcionaran asistencia técnica para el cultivo de ciertos cereales.

La política de ayuda japonesa surge de la necesidad de disminuir las diferencias regionales en cuanto a desarrollo. De acuerdo, al discurso oficial del gobierno japonés, su país aporta ayuda alimentaria como una medida de emergencia contra el hambre, ayuda a los países en desarrollo en sus esfuerzos para incrementar la producción agrícola interna, y fomenta las formas sustentables de un desarrollo rural. Además esta política le permite mantener la estabilidad en la región y le garantiza de igual forma su hegemonía frente a las potencias occidentales.

Los países receptores atraviesan por un proceso de reestructuración de su aparato productivo en respuesta de la dinámica agrícola internacional y de las políticas de libre mercado que son en gran parte obligados a implementar a fin de insertarse en los mercados mundiales. En el caso de los productores tradicionales su situación se deteriora en la medida en que su producción va siendo desplazada por los grandes agricultores que poseen la infraestructura y el capital suficiente para enfrentar la competencia del exterior, así los pequeños agricultores adoptan prácticas de cultivo negativas como el monocultivo o se dedican a la producción de bienes de exportación.

Existe la tendencia a pensar que sólo la producción interna de alimentos es suficiente para obtener la seguridad alimentaria, sin embargo, otra idea es fomentar la producción con base en las ventajas comparativas a fin de producir bienes de exportación y de esta manera captar las divisas necesarias para la importación de alimentos. No obstante, para garantizar la seguridad alimentaria, también se requiere de proporcionar a la población vulnerable de las herramientas necesarias para tener acceso a los alimentos, es decir, empleo y un salario suficiente.

Estados Unidos dirigió de un monto de 9.2 millones de toneladas de alimentos en 1999, 39% a Europa y a la CEI, 36% a Asia, 14% a África, y 8% a América Latina y el Caribe; los principales receptores de dicha ayuda han sido: Rusia, Indonesia, Bangladesh, República

Democrática de Corea, Pakistán y Etiopía. En tanto, la Unión Europea canaliza ayuda hacia 58 países en entre ellos 19 prioritarios: Honduras, Nicaragua, Haití, Bolivia, Perú, Etiopía, Yemen, Burkina-Faso, Cabo Verde, Mauritania, Níger, Madagascar, Malawi, Mozambique, Bangladesh, Armenia, Aserbaidjan, Georgia, Kirguizistán y Tadjikistán.

En términos globales, la Unión Europea destinó 61% de ayuda alimentaria a Europa y la CEI, 26% a África Subsahariana, y 12% a Asia. Por otro lado, Japón destinó 40% de ayuda a África, 38% a Asia, 12% a Europa y CEI, y 10% a América Latina.

Conclusión

Dada la incertidumbre intrínseca de la agricultura y la volatilidad e inestabilidad de los mercados agrícolas internacionales debe establecerse un nuevo sistema de comercio justo y de estabilización de los mercados, tanto en el ámbito global como en el nacional y local. Se deberá promover el establecimiento de redes de reservas locales, nacionales y regionales de alimentos con el fin de reordenar el sistema mundial de abastecimiento para periodos de crisis alimentaria. No es moralmente aceptable utilizar el comercio internacional de productos agrícolas como arma alimentaria en detrimento de los pueblos que recurren a dicho comercio para satisfacer parte de sus necesidades de Seguridad Alimentaria.

La Organización Mundial del Comercio debe reconocer que el comercio de productos agrícolas entre el Norte y el Sur es injusto: mientras el Sur exporta alimentos secundarios, el Norte exporta alimentos esenciales. Los acuerdos comerciales globales (GATT-OMC) reflejan los intereses de las corporaciones de la Unión Europea y de los Estados Unidos, sus principales beneficiarios, y perjudican de manera especial a los países pobres, deficitarios en alimentos.

Resulta imperativo revisar los acuerdos comerciales regionales y globales (como

TLC, Mercosur, Pacto Andino, Mercado Común Centro Americano, etc) de forma a que incorporen medidas que promuevan la seguridad alimentaria (Fondos de Compensación, negociación de los términos de apertura) la revisión de las políticas de ayuda alimentaria, eliminando cualquier tipo de condicionalidad, embargo o bloqueo por razones políticas. De ahí el planteamiento que diversos sectores de la sociedad (pequeños y medianos productores, organizaciones civiles agrícolas, campesinos,) manifiestan en relación a una renegociación de ciertos artículos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), particularmente aquellos en relación con las cuotas arancelarias y los subsidios a los agricultores. Mientras que países con gran potencial agrícola como Estados Unidos, destinan montos considerables de apoyo a sus agricultores, vía subsidios a la producción como a la exportación, las autoridades mexicanas desarticulaban el sistema de subsidios, y eliminaron los apoyos directos, así como los precios de garantía, situación que refleja, las profundas asimetrías entre los socios comerciales.

Otra cuestión de suma importancia es la necesidad de que todos los actores sociales estén representados en las negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales, en particular los pequeños productores campesinos, los pueblos indígenas y sus organizaciones a fin de que estén representados todos los intereses de los sectores productivos. Los pequeños productores han sido los más afectados por las estrategias financieras y por la ausencia de recursos financieros para mejorar su producción e incrementar su competitividad.

Resulta imperante que los organismos financieros internacionales, los gobiernos nacionales y el sector privado de cada país promuevan cambios en las políticas de inversiones a fin de priorizar el desarrollo rural con equidad y en especial la innovación productiva de pequeños productores para asegurar una mayor productividad.

Los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales deben centrar su apoyo en la capacitación de los pequeños productores a nivel familiar, comunitario y asociativo. Otro

actor que debe gozar de participación en el diseño de las políticas de desarrollo rural son las ONG's. La capacitación deberá facilitar la incorporación de tecnologías adecuadas y la capacidad de gestión de las pequeñas y medianas empresas rurales. Asimismo debe de crearse las condiciones para el fortalecimiento del papel de la mujer por medio de mayor acceso a los recursos productivos y a la renta, así como su participación en el proceso de decisiones es indispensable. Las instituciones internacionales de financiamiento (Banco Mundial, FIDA y Bancos Regionales de Desarrollo) deberán fomentar inversiones que beneficien a pequeños productores y trabajadores, tantos rurales como urbanos y facilitar la participación de las mujeres en igualdad de oportunidades, asegurando capital y asistencia técnica para nuevos esquemas de crédito.

Capítulo 3

México frente al comercio agrícola internacional: dependencia alimentaria externa

3.1. El comportamiento del comercio agrícola externo de México

A raíz de la incorporación de México al GATT en 1986 y la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), la dinámica del comercio exterior de México incrementó de forma acelerada, debido a la liberalización de la economía a través de la concertación de acuerdos comerciales.

No obstante este dinamismo del comercio exterior no se ha manifestado en todos los sectores, particularmente en el sector agrícola, el cual se vio severamente mermado frente a la liberalización comercial, al no contar con una estructura productiva fuerte y un nivel de desarrollo agrícola capaz de competir con los productos agrícolas norteamericanos respaldados por los subsidios otorgados por sus gobiernos.

Así tenemos que el incremento del intercambio comercial no ha mostrado del todo signo positivo para la economía mexicana, debido a que el nivel de exportaciones se ha visto rebasado por el de las importaciones, generando una balanza comercial deficitaria en los últimos 20 años (ver cuadro 12).

La década de los sesenta representó un periodo de auge para el sector agrícola debido al incremento de la superficie de riego, a la implementación de nuevas técnicas de cultivo, el empleo de insecticidas y los mecanismos de mejoramiento de semillas, elementos que elevaron el rendimiento de las cosechas, principalmente de maíz y trigo. No obstante, este dinamismo del sector agrícola terminó en los años ochenta cuando la producción doméstica

disminuyo volviéndose insuficiente para abastecer la demanda interna.

CUADRO 12

Fuente: Construido con datos del INEGI, Anuario Estadístico de los EUM, 1992, 1997 y 1999. Anuario Estadístico del Comercio Exterior de los EUM, 1999.

Lo cierto es que el campo mexicano esta atravesando por una crisis de producción y comercialización en los últimos veinte años, debido al descuido y a las erróneas políticas de desarrollo y fomento, las cuales lejos de impulsar el sector, lo ahogan en una dinámica de financiamiento orientada hacia áreas de producción que consideran de mayor rentabilidad para la economía. Este periodo de estrangulamiento del campo se dio entre finales de la década de los cuarenta y hasta los años setenta cuando se dio por terminado el modelo de sustitución de importación (MSI), y se caracterizo por el baja rentabilidad del sector productivo agrícola, una drástica disminución del financiamiento de actividades primarias concentrándose en el sector de la industria, y el incrementó acelerado del endeudamiento del sector agrícola.

Frente a la insuficiente producción doméstica de granos básicos, el gobierno ha recurrido a una creciente importación de los mismos, principalmente de Estados Unidos, país con el que México mantiene cerca del 80% de su comercio agrícola (ver cuadro 13).

CUADRO 13

Fuente. Felipe Torres Torres, *Seguridad Alimentaria: seguridad nacional*, op.cit., p. 106.

La dependencia alimentaria de México respecto al exterior incrementa la vulnerabilidad del país, en la medida en que su consumo doméstico esta basado en las fluctuaciones de los precios internacionales y a los altibajos del los mercados mundiales de granos.

Ahora bien, es importante destacar la composición del comercio exterior agrícola de México, ya que el 80% del valor de las exportaciones totales de alimentos se concentran en cuatro grupos de productos: café de grano; el jitomate; legumbres y hortalizas frescas; y frutas frescas. Estos se debe a que la producción agroalimentaria ha sido orientada desde los años cincuenta a productos de mayor valor agregado, es decir, más rentables, sin embargo, resultan ser productos con mayor propensión a fluctuaciones en el comercio internacional.

A diferencia de las exportaciones, las importaciones de alimentos han presentado una tendencia hacia la alza a raíz de la década de los ochenta, el valor de las importaciones en 1980 se ubico en 3 500 millones de dólares, mientras que en el 2000 se incrementaron a 9 800 millones de dólares. Esta tendencia hacia el incremento se vio detenida entre 1993-1995, periodo en el que se registro la crisis económica, la cual contrajo las importaciones en todos los sectores, debido a los desajustes económicos y financieros.

Como se puede apreciar en el siguiente grafico las importaciones agrícolas han experimentado un incremento a partir de la década de los ochenta, solo para 1994 presentan una baja, pero nuevamente continua la tendencia hacia la alza, la cual se ve más marcada, a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio de México con los países vecinos del norte, Estados Unidos y Canadá, pues dicho acuerdo imprimió mayor dinamismo al comercio exterior de México hacia Norteamérica a través de la liberalización de sectores clave de la economía (ver cuadro 14).

Las importaciones de mayor importancia son las correspondientes a los granos básicos como son la semilla de soya, el maíz, el frijol, el trigo y la cebada, pues representan cerca del 75% del valor total de las importaciones agrícolas. La dependencia alimentaria de México respecto del exterior se concentra en algunos productos tales como las carnes frescas, semilla de soya o de algodón y granos básicos (ver cuadro 15).

Es de suma importancia saber que la dependencia alimentaria externa de México se ve expresada en un 50% en el caso de las oleaginosas, un 50% en arroz, 40% en carne y un 30% en maíz.

CUADRO 14

Fuente: Construido con datos del INEGI, Anuario Estadístico de Comercio Exterior de México 1991, Vol.16;1994, Vol. 17; 1998, Vol. 21; y 2001, Vol. 24.

CUADRO 15

Fuente: Construido con datos del INEGI

La tasa de crecimiento de las importaciones de alimentos indica el alto grado de vulnerabilidad del país, ya que esta sujeta a los cambios y fluctuaciones de los mercados internacionales, lo cual está lejos de ser una variable controlable. Además, el incremento de las importaciones de dicho sector representan una salida enorme de divisas hacia el exterior lo cual representa un revés para el crecimiento de la economía. “El valor acumulado de las importaciones entre 1980 y 1999 ascendió a 102 000 millones de dólares, lo cual indica que actualmente se importó cerca de 4 800 millones de dólares”, situación que refleja el peso de este sector en la deuda externa y el vacío que constituye para la seguridad nacional, siendo un sector de vital importancia.

Como podemos observar en el siguiente gráfico la balanza agroalimentaria (Cuadro 16) ha presentado una tendencia deficitaria a partir de 1988 hasta 1998, con excepción de 1995, año en el que debido a la crisis financiera que azotó al país, la actividad productiva y comercial disminuyó contrayéndose de forma automática las importaciones. Aunado a ello, los precios reales de mercado de los granos se incrementaron significativamente, no como producto de una política interna de precios remunerados, si no como resultado del alza de

los precios internacionales debido a la reducción de las reservas de grano a nivel mundial.

Paralelamente al desplome de los términos de intercambio del sector agropecuario, se dio el repliegue del Estado en sus acciones en pro del desarrollo rural. Contrario a la política implementado por países como Estados Unidos, Canadá y la Comunidad Europea durante la década de los ochenta, México redujo los programas de desarrollo del sector agrícola.

CUADRO 16

Fuente: Construido con datos del INEGI, Anuario Estadístico de los EUM, 1992, 1997 y 1999.

Las divisas necesarias para llevar al cabo las importaciones agroalimentarias del exterior se obtienen de diversas formas, por ejemplo a través de las exportaciones de productos del sector manufacturero y del petróleo, de préstamos del exterior, inversión extranjera, y las remesas enviadas por los mexicanos que trabajan en el campo estadounidense.

Para la FAO una situación de extrema vulnerabilidad alimentaria, es aquella en donde el valor de las importaciones alimentarias ocupan el 25% o más de los ingresos recaudados por las exportaciones totales. Sin embargo, en México esta relación entre importaciones y exportaciones se ha mantenido en 16%, tendiendo a bajar, no obstante este comportamiento no es del todo alentador, en la medida en que responde no a una bonanza rural o recuperación nacional, si no a una disminución en el nivel de exportaciones, es decir, el ajuste externo se logra a costa de reducir las reservas alimentarias y disminuir el consumo alimentario de la población.

A raíz de la apertura comercial en la década de los ochenta, la producción agrícola nacional se ha encauzado a los cultivos intensivos en mano de obra, y de mayor valor agregado como lo son, las hortalizas y frutas frescas, rama en la cual gozamos de *ventajas comparativas*. En tanto los cultivos tradicionales son considerados productos no rentables. Es por ello, que comienza a agudizarse la política de sustitución de granos, relegando los cultivos de productos básicos por productos de demanda del exterior.

3.2. El impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en el sector agrícola mexicano: vulnerabilidad de la seguridad alimentaria

El campo mexicano ha sido víctima de una política económica asfixiante, que durante décadas lo ha marginado de inversión y programas de desarrollo capaces de elevar su nivel de productividad y comercialización al interior. Por el contrario, el modelo de liberalización implementado en la economía a principios de los años ochenta, y reforzado por el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) decretado en 1987, cimentaron un programa de liberalización para el sector agrícola, el cual contempló: una drástica reducción de la participación del

Estado en la promoción del desarrollo económico sectorial, la apertura comercial externa que terminó con la incorporación del sector agropecuario al TLCAN, y la reforma neoliberal de la legislación agraria (Artículo 27 Constitucional), que permitió el libre comercio de las tierras ejidales y comunales, y la concentración de la tierra.

Los partidarios del neoliberalismo planteaban que esta política de liberalización, hacia posible la distribución de factores productivos a través de las fuerzas del mercado, lo cual se traduciría en un incremento de la inversión en la agricultura. Desde la entrada en vigor del TLCAN, problemas como el desempleo, bajo poder adquisitivo, deterioro del bienestar social, entre otros, se ha agudizado.

Ciertamente el desastre de la economía mexicana no es primordialmente resultado total del TLCAN. Es producto de la estrategia económica de la cual la adhesión de México al TLCAN es parte integral, basada en: una apertura comercial unilateral y abrupta; una drástica reducción de la participación del Estado en el fomento económico, una precipitada liberalización del sistema financiero, y una política cambiaria y crediticia que privilegia la estabilidad monetaria por encima del crecimiento económico y el bienestar social.

Uno de los graves problemas dentro del sector agrícola, es el asunto de la inversión en tecnología para la aplicación en los sistemas de producción a fin de elevar el nivel de productividad, aumentando el rendimiento de la superficie cultivada.

El sector agrícola históricamente ha sido base de sustento de la sustitución de importaciones en México, en la medida en que transfería recursos y fuerza de trabajo al sector industrial. Sin embargo, ante el agotamiento del reparto de tierras, las limitaciones de apropiación de nuevos territorios y la falta de promoción del sector en general en las últimas cuatro décadas, el sector ha mostrado un importante déficit en la balanza comercial (ver

cuadro 16).

A mediados de la década de los ochenta, y con la introducción de una nueva estrategia de desarrollo, el sector agropecuario sufre una importante transformación y pierde su función dinamizadora del desarrollo económico nacional. Para entender estos cambios que experimenta el sector agrícola, es necesario tomar en cuenta el proceso de liberalización de la importaciones como estrategia económica, el establecimiento del sector manufacturero exportador como motor de crecimiento, y la implementación de un Estado “delgado” (debido a las reducciones de crédito y mecanismos de apoyo gubernamentales).

En 1983 el 100% de la importaciones estaban sujetas a permisos previos de importación en el sector; sin embargo, con el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1985 y con la firma del TLC en 1994, la liberalización de la importaciones ha tenido efectos significativos en el sector.

Por un lado la mayor parte de las barreras no arancelarias y permisos previos fueron sustituidos por cuotas; por otro lado, se redujeron los aranceles de forma importante. Por parte de México se permitió con el TLC una cuota libre de arancel de 2.5 millones de toneladas de maíz, cantidad que aumentaría en un 3% anual a partir de 1995. Aunado a ello, Estados Unidos otorga importantes incentivos a la exportación de grano, mientras que el gobierno mexicano ha transitado de políticas de control de precios del maíz a apoyos directos a los productores.

Contrario a lo establecido en los artículos del TLC, el gobierno mexicano no sólo ha permitido importaciones agrícolas, particularmente las de maíz, si no en muchos casos se han rebasado las cuotas pactadas. En 1996 se dio una favorable producción del maíz sin embargo las importaciones fueron mayores a las cuotas establecidas, debido a que los precios internacionales eran muy inferiores a los precios domésticos, lo cual llevó a modificar los

estándares de alimentación, viéndose afectado el consumo humano de maíz pues se redujo en 80% durante el periodo 1987-1989 a 63.5% para 1993. Por el contrario, el consumo de animales de dicho cereal se ha incrementado de manera considerable.

El sector agrícola mexicano ha presentado una serie de transformaciones que han mermado el nivel de vida de la población rural dedicada a esta actividad productiva. Entre 1960 y 1990 la población tendió a disminuir, mientras que entre los años 1990 y 1997 se duplicó, lo cual se explica debido a la incapacidad de la economía mexicana para generar empleos y a la creciente población que vive en áreas rurales y no es campesina. Asimismo, el PIB del sector agropecuario como participación sobre el PIB total ha descendido constantemente desde los años ochenta, lo mismo ocurre con el nivel de empleo.

Una vez dada la inserción de nuestra economía al libre comercio cuyo marco es el ingreso al GATT en 1986 y la firma del TLCAN, los productos agrícolas nacionales se vieron desplazados ante la estructura de precios de las mercancías provenientes de sus socios comerciales, respaldada por las enormes cantidades de subsidios que otorgan a sus productores. Esta situación explica el hecho de que el 72% de las importaciones de alimentos totales de México provienen de Estados Unidos (ver cuadros 17 y 18).

Como podemos observar no existe un comercio agrícola exterior diversificado ya que cerca del 80% se mantiene con el Estados Unidos, destino principal de las exportaciones mexicanas y origen de las importaciones no sólo del sector agrícola, sino de todos los sectores productivos. “Desde finales de la década de los ochenta, México se convirtió en el tercer comprador de alimentos de Estados Unidos, sólo por debajo de Japón y Canadá, además constituye el mercado más grandes para los productos estadounidenses, tales como granos de sorgo y el segundo en el caso de carnes”.

CUADRO 17

Importaciones agroalimentarias de México, por origen (mdd)						
Año	Estados Unidos		Resto del mundo		Total	
	Valor	%del total	Valor	% del total	Valor	% del total
1988	2126.6	71.3	856.4	28.7	2983	100
1989	2608.8	65.4	1382.2	34.6	3991	100
1990	2789.4	59	1939.6	41	4729	100
1991	2987.4	64.1	1672.9	35.9	4660.3	100
1992	4033.5	57.8	2941	42.2	6974.5	100
1993	3972.8	67.9	1879.4	32.1	5852.2	100
1994	5058.6	70.6	2104.5	29.4	7163.1	100
1995	3761.1	71.6	1491.5	28.4	5252.6	100
1996	5553.9	71.4	2226.1	28.6	7780	100
1997	5481.7	70.6	2278	29.4	7759.7	100
1998	6352.2	73	2351.8	27	8704	100
Promedio	4340.1	71.8	1646.2	28.2	5986.3	100
Incluye: agricultura y silvicultura; ganadería, apicultura, caza y pesca; alimentos, bebidas y tabaco de la industria manufacturera.						
Fuente: Construido con datos del INEGI, Anuario Estadístico de los EUM, 1992, 1997 y 1999.						

Frente a estos cambios en los patrones del comercio exterior y dadas las condiciones internas, los pequeños minifundistas y campesinos, optaron por cambiar sus cultivos por aquellos más rentables, y que obedecen a la demanda exterior, no a las necesidades internas de la población.

El Tratado de Libre Comercio otorgó muchas facilidades de acceso a los productos norteamericanos hacia mercado mexicano, mientras que viceversa aún existen muchas trabas, entre ellas barreras no arancelarias que distorsionan el intercambio comercial entre las naciones que forman parte del acuerdo, principalmente por las asimetrías muy marcadas. Este incremento en el dinamismo del comercio entre México y Estados Unidos ha desembocado en un aumento de las importaciones de granos básicos. Oleaginosas carnes, etc.

Se trata de una especialización en ciertos cultivos tales como las frutas y hortalizas de invierno y ganado en pie. En tanto, las importaciones de granos básicos ascendieron de 8328 000 toneladas en el año 1980 a 18 343 toneladas para 1999, lo cual expresa que la tercera parte de las necesidades alimentarias depende de los suministros externos. Sin embargo, no es el único factor que afecta el acceso a alimentos a la población, pues existen otros problemas de desarrollo que frenan una política alimentaria segura, tales como el desempleo, bajos salarios , deterioro del poder adquisitivo, etc. En el caso del maíz fue la eliminación de los precios de garantía, una de las razones que llevaron a los campesinos a la

sustitución de sus cultivos tradicionales, orientándose hacia la cosecha de cultivos más rentables.

Las ventajas comparativas están definidas por las condiciones materiales dadas, que contemplan, los apoyos institucionales, el diseño e implementación de programas de fomento eficaces. Los únicos actores capaces de beneficiarse por las ventajas comparativas son las empresas trasnacionales, las cuales frente al bajo costo de la mano de obra mexicana, bajas obligaciones tributarias y estándares ambientales se establecen a fin de disminuir sus costos de producción y colocar su producto a un precio competitivo en los mercados.

Como anteriormente se planteó la mayor parte de las importaciones de granos básicos provienen de Estados Unidos, debido a su capacidad productora, y su cercanía geográfica. A principios de la década de los setenta el 100% de la importación de frijol,

CUADRO 18

Exportaciones agroalimentarias de México por destino (mdd)						
Año	Estados Unidos		Resto del mundo		Exportaciones totales	
	Valor	% del total	Valor	% del total	Valor	%del total
1988	1891.6	62.4	1141.2	37.6	3032.8	100
1989	2099.3	69.5	922.9	30.5	3022.2	100
1990	2542.3	78	715.3	22	3257.6	100
1991	2753.7	72.6	1040.1	27.4	3793.8	100
1992	2686.1	77.3	791	22.7	3477.1	100
1993	3185.5	81.1	741.5	18.9	3927	100
1994	3412.1	74.6	1161.9	25.4	4574	100
1995	4743.8	72.5	1800.9	27.5	6544.7	100
1996	4525.4	69.4	1997.2	30.6	6522.6	100
1997	4837.8	67.6	2315.1	32.4	7152.9	100
1998	5395.2	73.9	1909	26.1	734.2	100
Promedio	3461.2	72.6	1321.5	27.4	4782.6	100

Incluye: agricultura y silvicultura; ganadería, apicultura, caza y pesca; alimentos, bebidas y tabaco de la industria manufacturera.

Fuentes: Construido con datos del INEGI, Anuario Estadístico de los EUM, 1992, 1997 y 1999.

maíz y soya provenían de Estados Unidos, en cuanto a trigo representaba el 87%, importándose el resto de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), las cuales se ubicaron en 47% de las compras de frijol, 33% de maíz y 41% de trigo; mientras que sólo un 7% fue importado de países africanos.

En los años ochenta México importaba aproximadamente casi la totalidad de las compras externas de sorgo y maíz, del mercado estadounidense, mientras que para el frijol y trigo representó el 90%. Sólo presentaron una mínima participación países de la CEE, Medio Oriente, el Mercado Común del Caribe. Para 1996 México compra de Estados Unidos 95% de

fríjol, 92% y 80% de sorgo y trigo respectivamente.

Las relaciones comerciales entre México y sus socios comerciales, Estados Unidos y Canadá se caracterizan por múltiples asimetrías, que explican en gran medida el impacto negativo que ha tenido el TLC en la economía mexicana, particularmente en el sector agropecuario (ver cuadro 19).

El suministro de alimentos desde el exterior a México aumenta la relación de dependencia respecto del país vecino, además de que la falta de diversificación de su comercio, particularmente en el sector alimentario, potencia el riesgo de vulnerabilidad.

Existe en puerta un proyecto propuesto por Estados Unidos a fin de consolidar un mercado cautivo en América Latina y el caribe. La iniciativa para las Américas fue propuesta por el Presidente George Bush en junio de 1990, en un ambiente internacional caracterizado por profundos cambios en la economía mundial, y constantes desequilibrios macroeconómicos de la economía estadounidense.

CUADRO 19

ASIMETRÍAS ENTRE MEXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ			
	México	Estados Unidos	Canadá
Población (1,000)	100,368	285,926	31,015
Población (1,000) rural	25,555	64,534	6,535
Población agrícola (1,000)	23,064	6,162	766
Superficie total (1,000 ha)	195,820	962,909	997,061
Tierras arables (1,000)	27,300	179,000	45,700
Tierras irrigadas (1,000)	6,500	22,400	720
PIB US \$ mil mill. (1999)	428.8 (lugar 12)	8,351.0 (lugar 1)	591.4 (lugar 9)

PIB per capita (US\$1999)	4,400 (lugar 71)	30,600 (lugar 8)	19,320 (lugar 29)
Rango de competitividad (lugar) 2001	51	2	11
Crecimiento de competitividad (lugar)	42	2	3
Gasto en investigación agropecuaria /PIB agropecuario (%)	0.52	2.6	n.d.
Gasto público en educación (% del PIB)	4.9	5.4	6.9
Tractores/ 1,000 trabajadores	20	1,484	1,642
Salario en la agricultura(US\$ /año),1995/98	908	n.d.	30,625
Productividad agrícola (US\$ /trabajador)	2,164	39,001	n.d.
Deforestación (cambio anual %)*	0.9	-0.3	-0.1
Subsidios agrícolas (% del valor de la producción)2001	22	36	25
Importación agroalimentaria (1998/2000) mdd	8,935,732	43,354,622	11,046,062
Exportación agroalimentaria (1998/2000) mdd	7,157,371	55,508,420	15,253,898
Balanza comercial mdd	1,778,361	12,153,798	4,207,837
Rendimiento de maíz (t /ha)	2.5	8.55	7.15

* el valor negativo significa que están reforestando

Manuel Ángel Gómez Cruz y Rita Schwentesius Rindermann", en Empresas, Reestructuración productiva y empleo en la agricultura mexicana, IISUNAM/ Plaza y Valdés, Primera Edición, México, 1996, p.69.

La iniciativa persigue en un plano global a través de la negociación, establecer vínculos comerciales que van desde la reducción de las barreras arancelarias hasta llegar al establecimiento de una zona de libre comercio y la integración a la economía norteamericana. Es por ello, que Estados Unidos se esta dando a la tarea de promover acuerdo bilaterales o regionales a fin de preparar el camino hacia una integración continental que le permita hacerle frente a los mercados de Europa y Asia.

Ahora bien, cabe señalar que el comercio exterior latinoamericano se distingue por el peso que constituyen los productos agrícolas, pues las exportaciones totales de la región, una tercera parte provienen de dicho sector. Los cereales, las oleaginosas, lácteos y carnes representaron el 75% del promedio de las importaciones totales. Por el contrario, Estados Unidos importaba el 20% de productos agrícolas latinoamericanos en 1980, no obstante descendió a 14% para 1989.

La liberalización comercial agrícola lleva implícito la reducción de las trabas arancelarias al comercio de estos productos, lo cual favorece su acceso a los mercados latinoamericanos. La desprotección del mercado doméstico supone un aumento creciente de la eficiencia en los sistemas productivos que permitan hacerle frente a la competencia externa, de lo contrario continuará la política de sustitución de cultivos tradicionales. Lo cierto es que la agricultura estadounidense compite contra la agricultura de América Latina, y no resulta complementaria, es por ello que Estados Unidos busca colocar sus grandes excedentes en los mercados latinoamericanos.

En una declaración efectuada por el Secretario Adjunto de Estado, de los Estados Unidos, el 27 de septiembre de 1990 ante el Comité de Relaciones del Senado, se perfilaron las bases que deben asumir los países para formar parte de la Iniciativa de las Américas, estas condiciones son las siguientes:

1. Cada país es responsable del desarrollo económico
2. Comprometerse con el proceso de democratización y en la aplicación de reformas económicas orientadas al libre mercado
3. Adoptar un clima favorable a la inversión
4. Crearse un ambiente de confianza a los inversionistas al interior, así como a nivel regional

Este proyecto refleja los intereses globales de Estados Unidos en la región, pues esta lejos de ser una estrategia de desarrollo para la misma, en la medida en que busca implementar políticas económicas liberalizadoras a fin de abrir los mercados de la región a sus productos e incrementar su hegemonía en el comercio internacional agrícola frente a sus competidores europeos.

La liberalización comercial agrícola lleva implícito la reducción de las trabas arancelarias al comercio de los productos agropecuarios, lo cual favorece la entrada masiva de productos estadounidense a los mercados latinoamericanos, los cuales desprotegidos de la competencia extranjera, son víctimas del desplazamiento de la producción agrícola nacional.

3.3. La agroindustria y el papel de las empresas transnacionales

Durante la etapa de 1940 a 1980, la agroindustria procesadora de alimentos lideró el proceso agrícola de acumulación en América Latina. En una primera etapa, que comprende el periodo de 1940 a 1970, llamada "agroindustria tradicional", procesadora de bienes para la exportación, tales como el henequén, café, azúcar, algodón, copra, caucho, el cual entró en decadencia en los años setenta debido al declive de los cultivos de exportación en el mercado mundial. En la década de los setenta ingresó de manera más intensiva la agroindustria transnacional procesadora de alimentos para animales, enlatados y verduras congeladas.

Para los años ochenta más de tres cuartas partes de las empresas transnacionales estadounidenses se ubicaban en América Latina, y de ellas la mayoría se situaban en México. En 1960 en nuestro país existían 61 empresas alimentarias filiales de las transnacionales, y para 1970 habían incrementado a 141.

La expansión de la agroindustria trajo consigo una serie de aspectos nunca antes considerados, tales como cadenas productivas, economías de escala, reducción de costos; etc. La producción de cultivos se dio bajo el modelo mecánico-químico, es decir, mediante el empleo de máquinas, insumos químicos, fertilizantes, pesticidas y semillas mejoradas. Asimismo, se estableció la agricultura de contrato, que consistía en sujetar el proceso productivo a las exigencias de la agroindustria, ubicando al campesino como productor asalariado.

La penetración de la agroindustria trasnacional en los años setenta cambió la estructura productiva hacia el modelo ganadero; otro rasgo del dominio de la industria sobre la agricultura fue el hecho de que la producción se dirigía hacia el mercado externo. La recesión mundial en 1974 en los países desarrollados los obligó a buscar nuevos mercados para sus productos manufacturados, por lo que los países del Tercer Mundo fueron vistos como mercados amplios y receptivos.

Durante la década de los sesenta, la agroindustria se mantuvo bajo el sistema de producción campesina-jornalero, pues los cultivos tradicionales de exportación absorbían fuerza de trabajo migrante (conocidos como golondrinos) quienes eran utilizados en temporada de cosecha. Sin embargo, en los años setenta, con la expansión de la agroindustria trasnacional y la crisis de los cultivos de exportación, las actividades vinculadas a la producción de ganado y cultivos redujeron la fuerza de trabajo, debido a la mecanización de las tareas; sólo la producción de hortalizas y frutas ofrecieron empleo agrícola.

A partir de la década de los sesenta se origina la expansión y la reestructuración industria alimentaria mexicana a través de cinco factores: la distribución del ingreso, la redistribución territorial de la población, las oscilaciones de la política económica, el desarrollo tecnológico y la organización del consumo, y el papel marginal de las materia primas agrícolas

en los mercados.

Durante los años ochenta, se generó una disminución de la participación de la agroindustria procesadora de alimentos debido a tres procesos interrelacionados: la crisis industrial en los países latinoamericanos, el proceso de destercermundialización de la inversión extranjera directa que prevaleció a nivel internacional y la modificación de los patrones de consumo en los países desarrollados.

La crisis industrial de los años ochenta en los países en desarrollo, particularmente latinoamericanos, minó la posibilidad de que el sector agrícola se viera beneficiado de maquinaria, materias primas e insumos para la agricultura, pues su situación de endeudamiento lo hacía imposible.

Aunado a esta situación, la sobrevaluación del dólar, propició un incremento de los costos reales para los productores agrícolas; frente a la nueva estructura productiva impulsada por las trasnacionales, a través de la inserción de un modelo tecnificado en el proceso productivo de granos forrajeros y oleaginosas, este incremento de los costos no pudo ser compensado con los bajos salarios que percibía la fuerza de trabajo. Por tanto, la agroindustria enfrentó una producción encarecida, frente a un déficit de financiamiento, y una reducida oferta de materia prima para su procesamiento.

La crisis de las economías subdesarrolladas, agudizada por las políticas de corte neoliberal, desembocó en una reducción del mercado interno. En tanto la destercermundialización responde a un proceso de orden mundial, en el cual las empresas trasnacionales en su conjunto retiraron sus inversiones de los países en desarrollo y las reubicaron en los países de origen.

Como antesala al desarrollo de la agroindustria global se gestó un proceso intenso de concentración y centralización de capitales, lo cual desembocó en la reestructuración del mercado financiero, dando preponderancia a los mercados de valores y elevando el nivel de riesgo. Esta situación propició una mayor accesibilidad a préstamos en el extranjero por parte de las empresas agroindustriales debido a la gran movilidad de capitales. De igual forma se dio el fenómeno de centralización del capital agroindustrial que consistió en la compra y fusión de empresas, creándose las grandes compañías líderes en el sector agroalimentario, capaces de impulsar un proceso de reestructuración productiva encaminados a colocarlas en la cabeza del nuevo orden agrícola internacional.

A finales de la década de los ochenta se dio el surgimiento y la consolidación de la agroindustria global. Frente a un mercado que atravesaba por una grave crisis en el sector agrícola, debido a la caída de los precios de los productos básicos, las empresas trasnacionales buscaron nuevos nichos de mercados, de esta manera aparecieron los cultivos de exportación: frutas, flores y hortalizas. Las empresas trasnacionales son los actores promotores de la agroindustria global.

Las empresas trasnacionales con mayor poder en el mercado mundial son Dole, Chiquita, Albert Fischer, Polly Peck y Del Monte. Las dos primeras son de origen estadounidense, la segunda fue inicialmente la United Fruit Company, la tercera tiene su base en Inglaterra, pero opera en Estados Unidos y la Unión Europea, en tanto Polly Peck es de capital británico, y Del Monte pertenecía a capital mexicano pero 80% de las acciones fueron vendidas al grupo chileno AIT.

Las empresas trasnacionales de mayor poder económico son las de origen estadounidense. Las principales actividades desarrolladas por estas empresas abarcan: carnes productos derivados de la leche, cereales, frutas y vegetales, bebidas alcohólicas y

tropicales y pesca. En tanto las empresas agroindustriales se caracterizaba por ser transformadora del producto. La nueva agroindustria por el contrario se enfoca además de la producción a la distribución, la cual depende de gran capacidad para la comercialización, la incorporación de tecnología en los métodos de transportación y el control de las variables financieras y de los precios del mercado internacional.

El impulso de la nueva agroindustria trajo consigo el incremento de la participación de frutas y vegetales en las exportaciones agropecuarias principalmente en los países en desarrollo, representando en 1975 el 3.12% del total mundial de las exportaciones agropecuarias, mientras en 1994 el 6.20%; en tanto los cereales perdieron importancia pasando de 34.90% a 25.84% respectivamente.

Los países desarrollados son los principales productores líderes a nivel mundial en el campo de la agroindustria. En 1994 sólo Estados Unidos, los Países Bajos, España, Italia y Francia aportaban el 43.90% del valor de las exportaciones mundiales de frutas y legumbres; sin embargo, ello no afectó la estructura productiva interna de dichos países, a diferencia de los países latinoamericanos, en donde de forma acelerada, los cultivos tradicionales están siendo sustituidos por otros de “mayor rentabilidad”, atendiendo las ventajas comparativas.

Una característica que destaca de las empresas transnacionales es el impulso de una forma de trabajo flexible, sustentada en la integración de la tecnología y la ciencia en los procesos productivos: la biotecnología, la informática, etc.

Esta dinámica del orden económico se sustenta en la llamada “tercera revolución tecnológica”, la cual ha permitido transformar los procesos productivos y potenciar los rendimientos y la acumulación. Por tanto, puede decirse, que la agroindustria global se basa

en la nueva tecnología, pero a la vez esta última es impulsada por la primera.

Ciertamente los sistemas de comercialización alimentaria de las empresas transnacionales alimentarias (ETA) hacen a un lado las necesidades alimenticias de la mayor parte de la población de los países en desarrollo, al orientar la producción hacia el mercado externo, dando prioridad a cierta población de altos ingresos, que se ubican en las zonas urbanas.

Con la apertura de la economía mexicana a raíz de la adhesión del país al GATT y posteriormente con la firma de Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se multiplicaron las empresas transnacionales en nuestro territorio, además, a través de las alianzas estratégicas absorbieron a las empresas nacionales, pues éstas no pudieron competir con la estructura de precios y los costos de producción de las grandes empresas. Las ETA's establecidas en México desde hace tres décadas han intervenido ampliamente en el mercado interno mediante filiales, con el fin de obtener beneficios más elevados que en sus países de origen.

Los grandes consorcios se ha beneficiado de la firma del TLCAN pues gracias a sus vastos recursos financieros y a su experiencia comercial, han formado importantes redes de empresas flexibles y de agroasociaciones con productores medianos y ejidatarios; cuentan con tecnología de punta (semillas mejoradas, fertirrigación, biotecnología, informática, etc.) que al incorporarse a los sistemas de producción elevan la eficiencia y productividad a fin de incursionar en mercados nacionales y extranjeros.

México fue uno de los países en donde la agroindustria se desarrolló de forma rápida, particularmente a partir de la implementación de las políticas económicas de libre comercio, por ello en poco tiempo, el país adquirió un papel preponderante como exportador de frutas y

hortalizas frescas. Así, en 1980 este ramo de la agroindustria representaba el 33.39% de las exportaciones agropecuarias nacionales, experimentando un incremento acelerado, para ubicarse en 1994 en 51.02%.

De acuerdo a la CEPAL, sólo cuatro países incrementaron su participación en el mercado de cultivos no tradicionales entre 1980 y 1990: España, Chile, Nueva Zelanda y México.

Las empresas trasnacionales alimentarias se caracterizan por:

- Su importante protagonismo en la dinámica de la economía internacional y su creciente cobertura, mediante la ubicación de filiales a fin de ampliar su acción en todo el mundo;
- Sus metas se centran en consolidar un mercado oligopólico de ciertos productos, especialmente de los más rentables;
- Participan preferente en el sector industrial, y su actuación se caracteriza por los niveles de inversión, producción y valor agregado que emplea en sus procesos productivos.
- Desarrollan un proceso de modernización agrícola acorde a las exigencias de la demanda del mercado externo, lo que genera una modificación en los patrones de producción de la agricultura regional y la dinámica de la economía campesina.

La inserción de las empresas trasnacionales en México se dio en un proceso caracterizado por etapas:

- 1) El primer periodo comprende desde finales de la segunda guerra mundial hasta los años sesenta. Las primeras empresas se sitúan en América Latina, motivando una producción no sólo de productos básicos, si no también de alimentos elaborados y estandarizados, destinados a los grupos sociales de altos ingresos.

- 2) El segundo periodo se ubica en la década de los setenta. Se divide en dos sub-periodos:
 - El primero (1970-1975) se caracteriza por la consolidación de las empresas trasnacionales alimentarias, por lo que buscan diversificar sus inversiones con ayuda de crédito internos y del Estado.
 - El segundo (1975-1980) contrario al anterior, se caracteriza por una mayor inversión por parte de las empresas trasnacionales en los países del Tercer Mundo.

- 3) El tercer periodo abarca de 1980 a 1995. Se da una centralización del capital trasnacional motivado por la crisis mundial. Las empresas experimentaron una reestructuración geográfica y de especialización de los productos, a través de la aplicación de procesos de innovación e inversión en tecnología y ciencia.

La política de reestructuración ha significado una mayor centralización del capital trasnacional, promotor del proceso de globalización y que tiene repercusiones importantes en el sector alimentario mundial, debido a las modificaciones que genera en los sistemas alimentarios de los países en desarrollo, en detrimento de los grupos más vulnerables y de la seguridad alimentaria de las naciones.

Ahora bien, el proceso de modernización agrícola en América Latina ha estado encabezado por las empresas transnacionales agroalimentarias, principalmente de origen

estadounidenses, quienes se han consolidado como el actor más dinámico y decisivo. Estas empresas siempre trata de evitar y reducir aquellas actividades de mayor riesgo por su dependencia respecto a la condiciones de la naturaleza.

Las empresas transnacionales ejercen un dominio oligopólico en los mercados de granos básicos, situación que les permite establecer los precios que garanticen la rentabilidad esperada. En tanto que los países dependientes sólo son tomadores de precios.

Conclusión

La apertura comercial de finales de los años ochenta y la firma del Tratado de Libre Comercio agudizan la polarización económica y social en el campo. Incluso una parte del sector empresarial que había sustentado su rentabilidad en una serie de apoyos y subsidios otorgados por el Estado (subsidio, precios de garantía, infraestructura, exención de impuestos) antes las nuevas condiciones del mercado internacional pierden competitividad y entran en un proceso de reajuste.

La crisis de la deuda es central para analizar los elementos que han llevado hacia la reestructuración de los países de esta región, situación que no se presenta en los países desarrollados. Las instituciones financieras internacionales presionan a los Estados para que reorganicen básicamente el sector de la agricultura de exportación.

Estados Unidos también juega un papel importante en el diseño e instrumentación de los programas de desarrollo agrícola en México, debido al alto grado de dependencia que este último tiene con su vecino del norte en materia alimentaria, y al nivel de comercio que mantiene con el mismo (aproximadamente el 80%), lo cual refleja la inexistente diversificación

comercial de la economía mexicana, hecho que vulnera aún más su posición en el mercado internacional. Ahora bien, debe tomarse en consideración las grandes asimetrías que presentan estas dos naciones, pues por una lado se encuentra la gran potencial agrícola y por el otro un país que después de ser uno de los principales productores de cereales básicos se ha convertido en un destacado importador de los mismos.

El otro hecho que merece resaltarse para dibujar a grandes trazos el papel que se le asigna al agro en Estados Unidos, tiene que ver con el enorme respaldo que su Estado les brinda a sus agricultores, ganaderos y avicultores, como bien lo ilustran las medidas de todo tipo que los protegen de las importaciones del resto del mundo y el presupuesto anual del Departamento de Agricultura (Secretaría, en nuestros términos), que alcanza los 97 mil millones de dólares, a los que habría que sumarle los otros subsidios que les llegan por la vía de otras instituciones oficiales, como las relacionadas con la investigación científica y la educación.

La reestructuración de la producción agroalimentaria ha implicado una modernización de las empresas y la incorporación de cambios tecnológicos importantes, la competencia por parte de los propios países desarrollados en la producción de cultivos no tradicionales, la vulnerabilidad de los mercados, la rapidez con la que se vuelven obsoletos ciertos productos o se masifican. Las grandes fluctuaciones de los precios, la dependencia tecnológica y el monopolio en la comercialización y distribución de estos productos por parte de las transnacionales, reducen las posibilidades de competir y hacer rentable la incorporación de tecnología demasiado costosa o mal adaptadas a las condiciones tecnológicas de los países subdesarrollados.

Así encontramos que las empresas en México no basan su competitividad internacional en el uso de tecnologías caras y sofisticadas. La estrategia hasta ahora consiste

en poner a prueba una innovación para saber si ésta ofrecerá ventajas adicionales a las que se obtienen gracias a las bondades del clima, al uso no racional de los recursos naturales pero, sobre todo, gracias al empleo que puede hacerse de una fuerza de trabajo que sigue siendo abundante y barata en nuestro país.

La mayor presencia de productos industrializados en la dieta en general, pero concentrados en los estratos medios, se entiende como expresión de un sistema alimentario mundial en la medida en que las empresa trasnacionales promueven una homogeneización en las pautas de consumo, y comienzan a actuar de manera planificada a escala internacional; su actividad abarca y subordina las diversas etapas de producción y comercialización que se requieren para obtener y llevar hasta el consumidor final alimentos de origen agropecuario.

Capítulo 4

El deterioro de la seguridad Alimentaria ante la apertura de México

4.1. Agotamiento del Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI): reestructuración del sector agrícola.

El sector agrícola ha experimentado una serie de transformaciones a lo largo de la historia, que responden a las tendencias que se desarrollan en el ámbito internacional, específicamente a raíz de la implantación del proceso de globalización, el cuál fijo las directrices del nuevo orden económico internacional.

La década de los cuarenta significó para el sector primario y la agricultura el inicio de un proceso de modernización económica y de elevados ritmos de crecimiento en su producción superiores a los incrementos de la población mexicana. Este crecimiento del sector agrícola se explica en gran medida por la coyuntura que se presentaba a nivel internacional. La Segunda Guerra Mundial y los primeros años de la posguerra provocaron una reconfiguración de comercio agrícola internacional, en la medida en que los países agrícolas líderes hasta ese momento, se enfrascaron en el sector industrial delegando el abastecimiento de materias primas y productos básicos a los países en desarrollo.

La expansión del conjunto de la producción agrícola provocó que la oferta de productos primarios pudiera garantizar la expansión de su demanda en los sectores urbanos e industrial. La introducción de semillas mejoradas, fertilizantes, plaguicidas y maquinaria agrícola también contribuyó a la intensificación de la producción agropecuaria al grado de

asegurar por un periodo breve la autosuficiencia alimentaria en el país y el abasto regular de materias primas para la industria mexicana.

De esta manera se aprovecharon las ventajas comparativas de la agricultura mexicana, permitiendo el aumento de los volúmenes de exportación de productos primarios (henequén, café, algodón, jitomate, etc.) y de divisas que ingresaban por concepto del incremento de la demanda de dichos productos y de su favorable cotización en los mercados internacionales.

A mediados de la década de los cuarenta el sector agrícola registró un acelerado crecimiento producto de una serie de factores: la situación política que imperaba en esos momentos la cual permitió incrementar los volúmenes de inversión pública en la agricultura y fortalecer el mercado doméstico de productos agrícolas; la expansión de redes de transporte e infraestructura, que permitió incrementar la superficie de tierras cultivables, el acceso a otros mercados y la extensión de los mismos; la mayor inversión en capital humano a fin de implementar la nueva tecnología a los procesos de producción en el sector agrícola; la reforma agraria consolidó el reparto de tierras y aumentó la superficie cosechada y agilizó la movilidad de los factores de producción; y la existencia de un mercado mundial en expansión, que fomentó la producción de productos agrícolas como insumos para la industria y orientados a la exportación.

Entre 1930 y 1960 la producción agrícola creció a una tasa media anual de 12.3%, ello se debe a un incremento en la superficie cosechada y al aumento en los rendimientos. De 1945 a 1952 creció la superficie cosechada, en tanto, que entre 1952 y 1956 la tasa de rendimiento aumentó, específicamente en cultivos como el trigo, frijol y algodón. Contrariamente, para el periodo de 1956 a 1968 el sector experimentó un desaceleramiento a causa de una disminución en la superficie cosechada, siendo los cultivos más afectados el maíz y el algodón. En el caso del maíz se debió en parte a factores ambientales y a un

aumento de la población, y en cuanto al algodón, fue resultado de una contracción de la demanda externa.

Paralelamente a la reforma agrícola en la década de los cuarenta se impulsaron una serie de políticas de desarrollo agrícola. A raíz de ello, la producción agrícola en México experimentó un crecimiento acelerado producto de las altas inversiones en irrigación, el empleo de insumos mejorados, tales como las semillas mejoradas, aunados a estas medidas, se encuentran el uso de fertilizantes e insecticida para el control de las plagas, la implementación de programas de protección fitosanitaria, aplicación de nuevas técnicas de cultivo. La inversión de mayor capital en la tierra y las mejoras técnicas productivas han permitido incrementar los rendimientos.

Sin embargo, existe una discrepancia en los recursos destinados al desarrollo de la agricultura, debido a que el capital se destina a tierras de riego, y las de temporal quedan al margen del proceso. De esta forma, se desarrolla el carácter dual de la agricultura, en la medida en que se da una concentración de los recursos y la infraestructura en la superficie de riego, que esta constituido en su mayor parte por predios privados que se dedican a cultivos industriales y no alimenticios como los ejidos.

Con el reparto agrario se dio inicio a un proceso de construcción de vías de comunicación, sobre todo de carreteras y de obras de fomento agropecuario, específicamente de irrigación, que contribuyeron en gran medida en la reestructuración agrícola. Así dio inicio la agricultura comercial, en la década de los cuarenta se amplió la superficie irrigada y aumentó la inversión en maquinaria agrícola, lo cual elevó los rendimientos de los cultivos. El trabajo agrícola se fue mecanizando, se desarrollaron nuevas variedades de semillas, las cuales se cultivaron mediante el uso de fertilizantes e insecticidas, principalmente en el norte del país, de ahí la importancia de los cultivos de exportación.

En la década de los cincuenta se vio de manera más tangible el carácter dual de la agricultura mexicana: por un lado, la agricultura comercial, con altos índices de productividad, capacidad para absorber los cambios tecnológicos, y elevados rendimientos por hectárea.; por otro lado, la agricultura de subsistencia, que carece de flexibilidad para adoptar nuevas técnicas de cultivo, se enfoca a la producción de cultivos tradicionales para consumo doméstico, y se ve sumamente presionada por el crecimiento demográfico.

La reforma agraria tenía como objetivo lograr la equidad en la distribución del ingreso, no obstante no se obtuvieron los resultados esperados, si bien, el ingreso de los agricultores de subsistencia tuvo un incremento, se ubicó por debajo de los ingresos percibidos por aquellos dedicados a la agricultura comercial.

Antes de la reforma agraria, el latifundista, en el papel de empresario o a través de un administrador, maximizaba los beneficios que obtenía de sus tierras, sin embargo, no eran trabajadas en su totalidad o aprovechadas de óptima manera, por lo que gran parte de la superficie que podía cosecharse, se quedaba paralizada. A raíz de la reforma agraria, los agricultores se volvieron propietarios y productores agrícolas lo cual permitió que las tierras fueran trabajadas a su capacidad, y se obtuvieran los ingresos en función del trabajo, de esta manera se contribuyó a una mejor redistribución del ingreso. Otro efecto de la reforma agraria fue la flexibilidad que se le dio al uso de la tierra, en cuanto a los tipos de cultivo y a la movilidad geográfica de la mano de obra.

Existen dos visiones respecto al papel del ejido en la agricultura mexicana, para algunos especialistas ha constituido el motor del desarrollo del sector agrícola, y contrariamente para otros, representa un obstáculo para la evolución de la agricultura debido al bajo índice de productividad y rendimiento que reflejaba y a la imposibilidad de su venta. El

gobierno ha fomentado programas de crédito, sin embargo, muchos de los créditos son administrados de manera deficiente, pues muy difícilmente se pagan, además de que se otorgan en función de la liquidez de las finanzas públicas.

Cabe destacar que el impacto de la Reforma Agraria fue dispar en todas las regiones del país, pues dependió de las condiciones que existían antes del reparto. El crecimiento de la población y la continua parcelización de los predios agravó el minifundio, la productividad del trabajo agrícola disminuyó, principalmente en las zonas del Pacífico sur y centro, lo que a su vez generó la migración de la población a las zonas urbanas. La agricultura de subsistencia padece de presión demográfica, insuficiencia del capital e infraestructura, problemas de erosión de la tierras, deforestación, etc.

Durante la etapa del reparto agrario se presentó una redistribución de recursos hacia el sector agrícola, sin embargo, posteriormente se generó una caída en los precios de los granos básicos en detrimento de la agricultura de subsistencia, favoreciendo al sector agrícola moderno. No obstante esta tendencia ha cambiado, pues en la agricultura comercial también la productividad ha decaído, a causa del incremento de los costos de producción domésticos frente a los del mercado internacional, así como a la disminución de la inversión pública en el sector.

Al presentarse en la década de los cuarenta el aumento de la demanda externa, comenzó a llevarse a cabo la diversificación de los cultivos, tales como el algodón y el café. Las medidas políticas fueron favorables a esta nueva tendencia de la producción agrícola, pues se fomentaron inversiones en obras hidráulicas, educación, comunicaciones y transportes, energía, etc. que contribuyeron a una mayor productividad de la tierra y de la mano de obra, así como a la ampliación del mercado interno y fomento de la industria, la cual a su vez fue estimulada por el modelo de sustitución de importaciones.

Ahora bien, el aumento de la población, la mejoría en las comunicaciones y los gastos en educación, favoreció la movilidad ocupacional y geográfica de la mano de obra, y por ende la migración hacia las zonas urbanas, principalmente en las décadas de los cuarenta y cincuenta, hacia el centro del país y las ciudades del norte, perdiendo población la zona sur.

La política de desarrollo industrial de México orientada al mercado interno con base en la sustitución de importaciones le asignó una serie de tareas al sector agrícola, entre ellas la captación de divisas a través de la exportación de los excedentes y de los cultivos demandados por el mercado externo, para el pago de las importaciones de insumos del sector industrial (maquinaria, equipo y materias primas), así como para el pago del servicio de la deuda, de igual forma, debía producir los alimentos necesarios para cubrir las necesidades básicas de la población. A raíz de la implementación del modelo de sustitución de importaciones se le adjudicó al sector agrícola la obligación de transferir recursos a otros sectores productivos, a través de mecanismos fiscales, financieros o humanos (mano de obra).

“Algunos economistas, ciertos grupos políticos y un sector de nuevos industriales consideraban la industrialización como un paso obligado en el proceso encaminado a alcanzar la independencia económica del país; transformar las materias primas nacionales y sustituir con producción interna los productos industriales importados. Por otro lado un grupo de economistas, representantes de las grandes empresas comerciales e industriales tradicionalistas, y personas conectadas con las inversiones extranjeras, estimaban que el tamaño del mercado impedía una estructura industrial amplia y diversificada; asimismo, preocupados por la baja productividad del trabajo agrícola, que determina la baja redistribución del asalariado y el empresario agrícola, aconsejaban disminuir la inversión industrial y realizar las obras básicas para el progreso de la agricultura (...) actividad en que estaba ocupada la mayoría de la población.”

Independientemente de estos problemas detectados, el desarrollo industrial se convirtió en el eje central de la política económica. Las actividades industriales se vieron protegidas de la competencia internacional a través de la imposición de aranceles y cuotas a la importación, se concedieron exenciones en los pagos de impuesto sobre la renta, y a través de una política financiera solvente, se orientaron recursos a favor del sector industrial, en muchos casos los préstamos provenían de instituciones oficiales a tasas de interés bajas. La inversión extranjera tomó interés por las actividades del sector industrial, las cuales se centraban sólo en la exportación de las materias primas y de los servicios.

El modelo de sustitución de importaciones de bienes industriales sufrió una serie de fallas en su implementación en la economía mexicana, debido a la protección excesiva y poco flexible hacia bienes de uso final, y al incremento de la dependencia del exterior a causa de la importación de insumo y bienes intermedios. En México la sustitución se ha realizado con base a elevados niveles de importaciones, las cuales se han logrado realizar debido al aumento de las exportaciones agrícolas y a los ingresos por concepto del turismo extranjero.

Uno de los defectos detectados en el desarrollo del modelo de sustitución de importaciones, es la estrategia del gobierno basada en la promoción de la agricultura a gran escala, dejando a un lado las pequeñas unidades de producción, que tienen potencial de productividad.

2. El aparato institucional y las políticas de desarrollo agrícola (1976-2002)

La administración de José López Portillo (1976-1982) se caracterizó por la inexistencia un gabinete en el ámbito de lo social, sólo se diseñaron políticas de fomento económico, agropecuario y de salud. En 1977 inició operaciones el Gabinete Agropecuario, dos años después también 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.

En materia de política alimentaria instrumentó una serie de programas de fomento de desarrollo agrícola: Alianza para la producción, cuyo objetivo consistió en alcanzar la autosuficiencia alimentaria, mediante la elaboración y ejecución de programas estatales; el Programa Nacional Agropecuario y Forestal en 1982 a fin de continuar con la política en búsqueda de la consolidación de la autosuficiencia alimentaria; y el Plan del Sector Comercio, el cual le dio énfasis al abasto popular.

Asimismo, en 1980 se puso en marcha el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), programa propuesto por el Ejecutivo en consonancia con el Plan Global de Desarrollo. En una primera parte expone un reclamo ante la explotación de la que ha sido objeto el campesinado mexicano a causa de las política que hoy en día serían tachadas de neoliberales, y del protagonismo de las empresas trasnacionales, así como la urgencia de disminuir la dependencia alimentaria respecto del exterior. En una segunda versión del programa se da un cambio radical en el discurso, pues manifiesta la necesidad de acentuar la relación entre la inversión extranjera y las actividades agrícolas, y promover la vía empresarial agropecuaria a través de la Ley de Fomento Agropecuario, que flexibiliza las limitaciones del artículo 27 constitucional.

El SAM tuvo resultados en la productividad, pues de 1980 a 1982 se registro una tasa anual de crecimiento de la producción agrícola de 5.2%, este crecimiento fue producto del aumento en la superficie cosechada. Sin embargo, cabe destacar que las zonas que fueron beneficiadas eran de buen temporal, mientras que para los pequeños minifundistas se implementaron programas de asistencia social, en lugar de promover la productividad a través de la inversión en infraestructura.

Otra institución creada para el fomento de la comercialización de productos básicos, fue la CONASUPO, cuyas funciones esenciales eran racionalizar las importaciones de alimentos, determinar la reserva estratégica y distribuir productos básicos.

En el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) se creó una institución dedicada específicamente a la política alimentaria, la Comisión Nacional de Alimentación (CONAL) dedicada a proteger y elevar los niveles de alimentación de la población, posteriormente se creó el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), el cual retomó la idea de autosuficiencia alimentaria del SAM. Sin embargo, al igual que, los programas antecesores no tuvo los resultados esperados, se le juzgo como un programa más político que económico.

En 1983 CONASUPO comenzó a funcionar bajo un esquema selectivo, y progresivamente se fueron liquidando algunas de sus empresas; entre 1983 a 1986 los subsidios o apoyos fiscales para consumo humano se redujeron de 107 mil millones de pesos a 62 mil millones. Se instrumentaron programas de subsidios al consumo tales como el de la tortilla y la leche; sin embargo, resultaron ser desarticulados debido al proselitismo que ejercieron los sindicatos oficiales y las organizaciones. No obstante, en el discurso gubernamental del presidente Miguel de la Madrid Hurtado se justificaba el subsidio dirigido, pues el objetivo era eliminar las deficiencias en la distribución.

El Programa Nutrición y Salud impuso los criterios que se siguieron durante el periodo en materia de política nutricional, además incorporó directamente las recomendaciones de UNICEF y la FAO. Los objetivos principales eran: suministrar raciones alimentarias, y la orientación en salud y nutrición. Sin embargo, no se obtuvieron los resultados esperados debido a la ausencia de unificación de los criterios integrales de la política alimentaria y

nutricional y la falta de coordinación interinstitucional entre los sectores involucrados.

El año de 1988 fue objeto de un embate político ocasionado por el aumento en la pérdida de credibilidad y confianza en el sistema electoral y la democracia en el país a raíz de las irregularidades en las elecciones del presidente en dicho año. Debido a esta falta de legitimidad por la nueva administración encabezada por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se impulsaron una serie de programas sociales encaminados a obtener la aprobación de la sociedad. Bajo esas condiciones se creó Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) cuyo impacto a nivel internacional fue mayor que internamente, pues tuvo el reconocimiento de la comunidad internacional.

El PRONASOL funcionó como un programa sectorial que se fundamentó en una serie de programas específicos para la atención de problemas con la población de zonas áridas y urbanas, en salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos (ver cuadro 20). Los grandes problemas del programa tuvieron que ver con la centralización administrativa y presupuestal.

CUADRO 20

PRONASOL.Principales programas 1989-1994 (miles de pesos)			
Programa	Federal	Estatal	Total
Proyectos productivos:			
Fondos para la producción	2,419,327.80	748054.20	3,167,382.00
Empresas solidaridad	875,838.70	0.00	875,838.70
Fondos regionales indígenas	349,224.50	0.00	349,224.50
Patrimonio cultural indígena	29,393.60	0.00	29,393.60
Mujeres en solidaridad	182,894.30	86,407.00	269,301.30
Apoyo a cafecultores	341,921.60	0.00	341,921.60

Jornaleros agrícolas	42,646.80	18,428.80	61,075.60
Ecología productiva	25,578.30	9,921.20	35,499.50
Infraestructura de apoyo productivo	822,468.90	415,141.70	1,237,610.60
Apoyo a productores forestales	45,244.40	0.00	45,244.40
Otras acciones productivas	1,117,648.90	287,466.10	1,405,115.00
Subtotal	6,252,187.80	1,565,419.00	7,817,606.80
Total de recursos de PRONASOL	34,587,530.50	17,231,162.60	51,818,693.10
% total de recursos de PRONASOL	12	3	15

Fuente: VI Informe de Gobierno, 1994

El Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1988-1994 establece entre sus líneas que la economía no puede continuar con el estancamiento y la inflación; que la población demanda alimentos, educación, vivienda y servicios, seguridad y un ambiente sano. El cambio económico debe ser el de crecimiento con estabilidad y equidad, el Estado y Sociedad deben cambiar para crear empleos y erradicar la pobreza extrema. En el Plan Nacional de Desarrollo se considera que los objetivos nacionales son: defender la soberanía y la promoción de intereses de México en el mundo; ampliar la vida democrática; alcanzar la recuperación económica con estabilidad de precios y mejorar el nivel de vida de la población.

La estrategia para alcanzar los objetivos del Plan se basaba en la aplicación de recursos para la inversión productiva y la modernización económica. En la búsqueda de dicha modernización el Plan contempla un sector público más eficiente y la configuración de un aparato con mayor competitividad frente al exterior. Asimismo, destaca la importancia del tema rural, pues considera a la modernización del campo una premisa de la política de desarrollo del gobierno, por ello, establece una mayor organización de los productores, certeza jurídica en la tenencia de la tierra y un aprovechamiento óptimo del potencial productivo de la tierra. Los objetivos del Plan se centran en:

- La descentralización hacia los estados del país, de las facultades y recursos humanos y de capital;
- Fomentar la autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones;
- Diseñar e instrumentar programas de desarrollo rural, a los que se les destine recursos de orden federal y estatal.

El Plan señala que la agricultura debe ser capaz de garantizar mayores ingresos a la población, que de acuerdo a los estudios, presentará una tasa de crecimiento lento, y proveerá de alimentos y materias primas en condiciones de competitividad tal como los exige

la economía de mercado. Asimismo, se hace énfasis en la necesidad de frenar la emigración de la fuerza de trabajo rural y fortalecer la soberanía alimentaria; para lo cual se impulsara la producción de granos básicos y cárnicos, pero a la vez se fomentará la producción de exportación y en todos aquellos productos en lo que se goce de ventajas comparativas a fin de fortalecer la balanza agropecuaria.

Propone incrementar la eficiencia operativa de las entidades paraestatales que intervienen en el sector agropecuario a través de una reestructuración profunda, particularmente en las dependencias de mayor cobertura regional, así como aquellas que se dedican a los cultivos agroindustriales (café, azúcar, tabaco), con el objeto que el aumento en la productividad se traduzca en un mejor nivel de vida de los pequeños productores.

Desde 1989, la política económica se enfoco a dar continuidad al proceso de saneamiento de las finanzas públicas y a procurar el avance del cambio estructural, caracterizado por el repliegue del sector público de las actividades económicas. Alternamente, se activa el proceso de desincorporación de empresas pertenecientes a la administración pública, la cual se refuerza en 1990 con la reprivatización de la banca comercial estatizada en 1976. El saneamiento de las finanzas públicas estuvo acompañado de una disminución de la inflación, la cual registró en 1988 51.7%, mientras que un año después se ubico en 19.7%, este resultado se obtuvo a raíz de la firma de los pactos que suscribieron los representantes de los sectores productivos.

Desde el inicio de las administración de Salinas de Gortari, comenzaron los trabajos encaminados a renegociar la deuda pública a fin de reducir los pagos por concepto del servicio de la misma, se obtuvieron positivos resultados, de tal manera que se lograron captar recursos para orientarlos a la inversión de programas de gasto e inversión.

En 1990 la inflación volvió a elevarse por lo que llevó al gobierno a firmar el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico. Se inicia con la venta de empresas del sector público catalogadas como no prioritarias, pero sí de importancia sectorial: Teléfonos de México, Mexicana de Aviación, Aeroméxico, Fertilizantes Mexicanos, entre otras, situación que incrementó los ingresos del gobierno.

En el sector agropecuario, se fortaleció el cambio estructural, se modificó la política crediticia, como se había anunciado desde 1989, se le asigna a la banca comercial la tarea de atender a todos los productores que se dediquen a la producción comercial. El Banco Nacional de Crédito Rural atendería a los productores con potencial productivo competitivo, pero que no reúnen las características para ser sujetos de crédito, y el resto de los productores serían beneficiados por el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), por medio del crédito a la palabra otorgado por las presidencias municipales.

Asimismo, se reforma la Ley de Semillas a fin de facilitar las actividades de empresas particulares en la producción, importación y suministro de dicho producto, anteriormente reservado para el Estado. De igual forma, CONASUPO se retira en gran parte del proceso de comercialización del arroz, sorgo y soya, lo que permite el ingreso de empresas al ramo. Se inicia el proceso de desincorporación de los ingenios.

En el mismo año se da a conocer el Programa Nacional de Modernización del Campo (1990-1994), cuyos objetivos son: incrementar la producción y la productividad en el campo y elevar el nivel de vida de la familia rural, asegurar el abasto y la soberanía alimentaria dentro de un esquema de apertura comercial, alentar el potencial exportador, impulsar el desarrollo de esquemas propicios para la inversión nacional y extranjera, y conservar los recursos nacionales.

Desde campaña el Presidente Salinas de Gortari planteó la necesidad de modernizar cuatro aspectos fundamentales de las actividades del campo: los relativos al marco jurídico, al institucional, a los instrumentos de política económica y a los de participación democrática de los productores del campo.

En una primera parte el Programa identifica las distorsiones y obstáculos que enfrenta el desarrollo agrícola, entre ellos encontramos:

- El exceso de intervención del gobierno ha generado rezagos importantes en los sistemas productivos.
- El rezago en la expedición de títulos agrarios y de certificados de inafectabilidad, aunado al incumplimiento de algunas disposiciones administrativas han provocado la disminución de la inversión en todas las formas de tenencia de la tierra, debido a la inseguridad.
- El reducido tamaño de las parcelas (minifundios), de pequeña propiedad y ejidales, provoca que la inversión sea poco rentable y atractiva, pues muy difícilmente se logran economías de escala.
- Los niveles y la asignación de créditos ha sido ineficientes e insuficientes, además de que existen problemas de carteras vencidas debido a la caída de rentabilidad del sector.
- Los criterios de aseguramiento para la producción agropecuaria y forestal generó estímulos para que el productor cobrara primas mayores que el valor de su producción, de tal forma, que resultaba más rentable provocar siniestros y cobrar el

seguro, que aprovechar al máximo el potencial de su tierra.

- La ausencia de un sistema de cobro por volumen y a precios adecuados ha generado un desperdicio extraordinario de agua.
- En algunas regiones de país la falta de aplicación o el uso inadecuado de fertilizantes o productos agroquímicos ha mermado la productividad del campo y la calidad de los productos.
- Existen serios problemas en la utilización de maquinaria debido a que en algunas regiones no se cuenta con el equipo adecuado, o con la capacidad técnica y económica para dar mantenimiento al mismo.
- Falta de infraestructura, particularmente en el sistema de carreteras estatales y rurales, lo cual restringe el comercio interno y la movilidad de los factores de producción. Así como insuficiente inversión en la aplicación de tecnología a los procesos productivos.
- Excesivo intermediarismo y la escasa planeación en los programas de comercialización de ciertos productos agrícolas, pecuarios y forestales han provocado serias distorsiones, tanto en la distribución como en el precio para el consumidor final.
- La falta de una política clara en la definición de la estructura de precios y subsidios ha provocado una mala asignación de los recursos.
- Las adversidades que han traído consigo los cambios climáticos.

El objetivo principal del Programa es aumentar la producción y productividad del campo a fin de elevar el nivel de vida de los productores, garantizar el abasto nacional y alcanzar la soberanía alimentaria. De estos objetivos se desglosan una serie de metas por lograr:

- Garantizar la certidumbre en la tenencia de la tierra con respeto al estado de derecho y al orden constitucional;
- Desincorporar las actividades que el Estado realiza en materia de procesamiento y comercialización de los productos;
- Promover los cambios requeridos en el sistema financiero para permitir la eficiente canalización de recursos al campo y la movilización del ahorro nacional;
- Desarrollar y consolidar la investigación básica y establecer los estímulos adecuados para ajustar la infraestructura y las instituciones a la evolución de la tecnología y ciencia a nivel mundial;
- Transformar los subsidios generalizados en estímulos dirigidos que consideren las diferencias estructurales entre regiones y entre productores;
- Apoyar la creación y el uso más intensivo de las agroindustrias por medio de la construcción y la promoción de corredores agroindustriales;
- Estimular la inversión de los productores, del sector social y privado en los proyectos de infraestructura;

- Desarrollar un sistema de información estadística, financiera y de mercados; a fin de agilizar la toma de decisiones de autoridades, productores y comercializadoras, y hacer más eficiente la operación en los mercados;
- Lograr el mejoramiento sostenido de los sistemas y de los niveles de educación rural, así como impulsar la participación comunitaria de los programas de salud, saneamiento y mejoramiento ambiental.

El Programa Nacional de Modernización del Campo pretende eliminar los vicios y distorsiones que frenan la capacidad productiva del sector rural, y promueven las acciones requeridas para su desarrollo. Para ello es necesario aplicar políticas claras que fomenten la eficiencia productiva, la descentralización de recursos humanos, financieros y físicos; el fortalecimiento de la gestión de las organizaciones de los productores, y la negociación concertada.

La estrategia de modernización del sector agropecuario y forestal buscará que el aumento en la productividad del sector no signifique la migración de la población rural hacia las grandes ciudades; por ello se promoverán la creación de fuentes de trabajo alternas en las comunidades rurales.

La estrategia a corto plazo consistió en apoyar el proceso de modernización mediante la corrección de los desajustes, y la creación de programas de producción y comercialización que permitan al país aprovechar de manera óptima el potencial del sector agropecuario y forestal. A mediano plazo, el programa se propuso elevar el bienestar de los productores de bajos ingresos y promover la oferta abundante de alimentos y materias primas para el resto de los sectores en el contexto de una economía abierta. Mientras a largo plazo,

se planteo la consolidación del sector agropecuario y forestal como un elemento generador de riqueza en la economía nacional por medio de una política que atraiga los recursos financieros hacia la explotación de proyectos agropecuarios y forestales.

El imperativo que se rescata del Programa es modernizar el aparato estatal de servicio y apoyo al medio rural, por medio de medidas tendientes a lograr una mejor coordinación de actividades, la simplificación administrativa, y llevar a cabo un proceso de descentralización de funciones, desconcentración y transferencia de recursos e infraestructura.

Los resultados del programa han sido poco alentadores en la medida en que los apoyo financieros no han sido eficientes, suficientes y orientados hacia los cultivos de prioridad para la población. Por el contrario se destinan a la inversión de la agricultura comercial controlada por los grandes productores agrícolas en mancuerna con las empresas trasnacionales agrícolas que monopolizan el mercado, y ejercen un gran control de los precios internamente con lo cual impactan la producción doméstica afectando, paralelamente, a la mayor parte de la población rural, la cual sin poseer los recursos físicos y financieros sólo se dedican a producir para consumo familiar, y en varias ocasiones no cubren los requerimientos alimenticios básicos.

A mediados de 1991, el país comenzó a mostrar indicadores negativos, tales como un acelerado crecimiento de importaciones, un sobrecalentamiento de los precios internos, y aunado a ello la crisis económica que se gestaba en Estados Unidos la cual ya había hecho estragos en Europa y Japón.

Tal como se establecía en el Programa de Modernización para el Campo se aceleró el proceso de desincorporación de empresas gubernamentales del ramo, y contrariamente a

los resultados esperados, se tradujo en un deterioro de la capacidad productiva del país.

En 1992 se aprobó una nueva reforma a la Ley Agraria de gran trascendencia para la economía y para la sociedad rural del país. Esta Ley dio por terminado el reparto agrario, aunque cabe destacar que la meta de la Ley anterior a la reforma había permitido la repartición de tierras improductivas para la agricultura, debido a que se estipulaba en la Ley, la obligación de dotar de diez hectáreas, lo cual resultaba imposible debido a que la población rural en ese momento registraba cerca de 15 millones de habitantes.

La unidad de producción que debía constituir el ejido fue prácticamente fragmentada, aunque este proceso había dado inicio desde 1925 con la promulgación de la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, que determinó la propiedad privada sobre la parcela ejidal, la cual tenía restricciones para terceras personas, ya que prohibía el arrendamiento de las tierras y obligaba al propietario a trabajarla.

Sin embargo, estas disposiciones fueron perdiendo terreno, pues un gran número de parcelas ejidales, particularmente las ubicadas en las zonas de riego, eran arrendadas, o aquellas localizadas en la mancha urbana fueron objeto de venta. La estructura del ejido tenía serios problemas, entre ellos la ambición desmedida de los líderes que aprovechaban las parcelas no cultivadas y los apoyos y créditos gubernamentales para dedicarse a otras actividades productivas dejando de lado el interés comunitario.

No obstante, la causa de la grave crisis agrícola y de la dependencia alimentaria que padece la nación no reside en la estructura jurídica del ejido ni en las formas de tenencia de la tierra, tal como ha tratado de presentar los líderes neoliberales. Hay que puntualizar que de la década de los cuarenta a los años sesenta la agricultura creció al doble del incremento de la

población, la principal causa de esta crisis se sitúa en la aguda desacapitalización del campo, es decir, es resultado de la política económica neoliberal instrumentada desde la década de los ochenta, la cual redujo sustancialmente la inversión pública orientada al desarrollo rural, profundizó el deterioro del ingreso y del nivel de vida de los habitantes del campo, y abrió las fronteras del país a la libre importación de productos agrícola golpeando fuertemente la producción doméstica y la economía rural.

La reforma del Artículo 27 consolida la grave crisis agrícola, en la medida en que fomenta el desmantelamiento de la infraestructura productiva del país y delega los recursos naturales y las mejores tierras a los grandes consorcios comerciales. Contrario a lo establecido en el documento constitucional de 1917, el Estado renuncia a su obligación de dotar de tierras a los pueblos y comunidades que lo requieran. Además eleva a rango constitucional, a través de la reforma, la concentración y transferencia de tierras dentro de los ejidos, legaliza la formación de neolatifundios, consolida el poder de los caciques que por diversas vías extiende sus tierras ejidales y legaliza la expulsión de campesinos pobres, condenándolos a la marginación.

En el nuevo texto del Artículo 27, la fracción IV establece “las sociedad mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos”, y deja a una ley reglamentaria definir la regulación de la estructura de capital, su mínimo de socios y las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

De acuerdo a la nueva Ley, la extensión de tierra de la que podrá ser propietaria una sociedad mercantil será: “equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo”; ahora bien, si consideramos que dicha fracción considera a la pequeña propiedad agrícola como “la que no exceda de cien hectáreas de riego (...) o sus equivalentes en otras clases de tierras, siendo equivalente a una hectárea de riego dos de temporal, cuatro

de buen agostadero y ocho de bosque, monte o agostadero árido”, ello significa que, legalmente, una sociedad mercantil puede ser propietaria de 2 500 has., de riego, 5 000 has. de temporal. Esto resulta contradictorio a lo planteado en la fracción XV, en donde se destaca la prohibición de los latifundios

Cabe resaltar, que no se establece ninguna limitación a la constitución de consorcios de empresas mercantiles, situación que abre la posibilidad de que se conformen complejos empresariales integrados por sociedades mercantiles agropecuarias asociadas, que podrán apoderarse de grandes extensiones de tierra cultivable.

En cuanto a los propietarios que tuviesen excedentes de superficies, se les otorga el plazo de un año a fin de que las vendieran, en caso contrario se procedería a subastarlas por el gobierno al mejor postor, lo cual significaría que quedarían en manos de los terratenientes.

La nueva legislación permitió al ejidatario transferir el usufructo de su parcela a favor de un tercero por un plazo de treinta años, el cual podría ser renovable, o bien ser vendida. Es decir, la reforma quebrantaba el principio comunitario de los ejidos y de los pueblos indígenas, privilegiando el interés individual. La Ley generó la base legal para la mercantilización y privatización encubierta del ejido.

Una antigua demanda campesina ha sido liberar al ejido de las diversas formas de control estatal, que a lo largo de los años, ha generado un corporativismo rural que ha sido fuente inagotable de corrupción y campo propicio para la reproducción del caciquismo.

Ante esta situación de crisis, un número considerable de campesinos emigra del campo para emplearse como obreros o comerciantes en las ciudades con el propósito de subsistir, muchos de ellos toman la decisión de emplearse como trabajadores agrícolas temporales en las tierras agrícolas de Estados Unidos. Han transcurrido más de una década

desde la reforma de 1992, y los resultados que se han obtenido no han sido satisfactorios en términos de producción, productividad, desarrollo agrícola y social dentro del sector, por el contrario se han presenciado reveses que dañan seriamente el medio rural, y tiene un impacto preponderante en la economía del país.

Asimismo, la reforma coloca en riesgo a las familias campesinas en la medida en que deja de considerar los derechos parcelarios y la parcela como patrimonio familiar; el ejidatario queda facultado para decidir a quienes heredar sus bienes y derechos, sin que estén obligados a otorgárselos a su familia. De igual forma, incrementa la complejidad de los problemas en el campo, debido a que toda cuestión en materia agraria tendrá que resolverse en función de la Ley de Inversiones Extranjeras, la Ley General de Sociedades Mercantiles, el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles.

Otro aspecto de suma importancia lo constituye el hecho de que la agricultura, la ganadería y la caza estén clasificadas bajo el régimen 6 de regulación específica para la inversión extranjera directa en actividades económicas y productos en México, lo que significa que se requiere de una resolución previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para que la inversión extranjera participe en las actividades en forma mayoritaria, de esta manera se conceden facultades discrecionales a un grupo de siete secretarios de Estado y a un secretario ejecutivo (nombrado por el presidente de la República) sobre la posibilidad de que la inversión extranjera directa adquiera mayor control del capital total de una empresa ubicada en un sector clave en el desarrollo y soberanía del país.

La penetración de las empresas transnacionales en los sistemas agrícolas y agroindustriales es clara, lo más grave es que las reformas que se han instrumentado como parte del proyecto neoliberal impulsado, han creado el marco legal para lograr el desmantelamiento de la agricultura.

Tanto la reforma de 1992 a la Ley Agraria, como el proceso de modernización del campo iniciado un año antes responde al modelo de desarrollo hacia fuera impulsado por el gobierno desde la década de los ochenta, y en vísperas de la firma del Tratado de Libre Comercio que fue firmado en 1994. La lógica de ambas políticas atiende la idea que gran parte de los líderes políticos y de la economía sostienen, y que coloca a la inversión extranjera como la única solución para impulsar la economía nacional.

Las reforma constitucionales en materia agrícola prácticamente implicaron el desconocimiento del campesinado como actor protagónico dentro del desarrollo de la economía y la sociedad mexicana, y paralelo a ello, el Estado se deslinda de sus responsabilidades respecto a dicho sector.

En el año de 1992 la dinámica del desarrollo se había vuelto en gran medida, interés y responsabilidad de la iniciativa privada. A pesar del control de la inflación, las tasas de interés de los créditos se mantenían muy altas, lo cual desmotivaba la inversión, principalmente en el sector agrícola. A fin de reactivar el crédito se buscó la manera de disminuir la cartera vencida del Banco de Crédito Rural con el Financiamiento de Rehabilitación de Carteras Vencidas (FIRCAVEN).

A razón de las políticas antinflacionistas que se habían venido instrumentando, en 1993 se otorgó la autonomía al Banco de México, a partir de entonces adoptaría la responsabilidad de controlar el problema de la inflación. Otro mecanismo para frenar la inflación fue las compras en el exterior de bienes agropecuarios debido a su competitividad en precios, producto de tal acción fue el saldo negativo que registró la balanza comercial en 1993 de -13 480 millones de dólares.

El año de 1994 el ambiente social y político al interior del país eran muy complejo. Paralelamente, al festejo de aquellos que veían con júbilo la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se hacían manifiestas las protestas e inconformidad de los grupos indígenas de Chiapas; demandas que obedecían a los años de marginación y pobreza a los que han sido relegados por el gobierno. Este levantamiento armado en el sur dio muestra de la polarización regional del país, el nivel de atraso, marginación, pobreza extrema que padecen grupos de la sociedad vulnerables, particularmente, la población indígena; así como la incapacidad de las instancias federales, estatales y municipales para dar solución a los problemas elementales de la sociedad.

Aunado a ello, la inestabilidad política que se generó a raíz de los asesinatos de políticos, entre ellos el candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio, durante la campaña por la Presidencia de la República, y de Francisco Ruiz Massieu, secretario general del mismo partido.

Durante esta administración se alentó la participación privada en la industria petrolera, la generación de energía eléctrica, y la construcción de autopistas, cuyas obras se encomendaron a las grandes empresas constructoras del país, quienes participaron en el financiamiento de las mismas. A pesar de ello, la economía no pudo superar el desequilibrio y se colapsó a mediados de diciembre de 1994, al inicio de la administración de Ernesto Zedillo. Lejos de ser una crisis desatada, por el famoso “error de diciembre”, la crisis responde a una serie de problemas estructurales que se habían venido agravando años atrás sin que los gobiernos den una solución real.

La administración de Ernesto Zedillo inició en un entorno político, económico y social inestable, por lo que se estableció una serie de retos para el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, a fin de fomentar el desarrollo económico del país. El Plan propone elevar la

productividad y la eficiencia a través de una asignación de recursos que emplee de manera óptima los medios de producción y la mano de obra. La estrategia estriba en una serie de programas sectoriales para impulsar las ramas de la actividad que merecen de atención especial por sus efectos en el empleo y en el combate a la pobreza. Dicha estrategia plantea cuatro directrices: el ahorro interno como base del financiamiento del desarrollo nacional y el ahorro externo como complementario; crear un ambiente propicio y estable que de certidumbre a las actividades económicas; promover el uso eficiente de los recursos; e implementar una política ambiental que contribuya al desarrollo sustentable.

Un bosquejo del sector es el siguiente: sólo se aprovecha el 9% de la superficie nacional en la producción agrícola (18 millones de hectáreas), de las cuales sólo 12 millones de has. cuentan con riego o buen temporal, además el 90% de la superficie presenta problemas de erosión y la deforestación afecta 240 mil hectáreas anualmente; no se cuenta con vías y medios de transportes para la comercialización de la producción; se carece de una estructura de mercado que iguale los costos de comercialización entre las regiones, así como, los costos de transporte y almacenamiento en la capital del país a los que ofrecen los socios comerciales del TLCAN.

Asimismo el sector agrícola se ha visto limitado por la investigación, capacitación y financiamiento, en 1994 60% de los municipios no contaban con acceso a la banca comercial. Como parte de la estrategia denominada "Alianza para el Campo" contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se creó el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), el cual es regulado por el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 1994. Este Programa consiste en un subsidio directo que el gobierno federal otorga a través de la SAGARPA. Tiene como objetivo específico, apoyar el ingreso económico de los productores agrícolas a fin de elevar su nivel de vida.

El apoyo de PROCAMPO consiste en la entrega de recursos monetarios por cada

hectárea o fracción de ésta, que se efectúa cuando el productor siembra la superficie registrada (elegible) en el Programa, o bien la mantiene en explotación pecuaria, forestal o la destina a algún proyecto ecológico, y cumple con lo establecido en la normatividad operativa.

El PROCAMPO comenzó su ejecución a finales de 1993, fecha que marca el inicio de labores del año agrícola 1994. El contexto bajo el cual surgió el Programa responde a la apertura de la economía nacional. Derivado de este nuevo entorno se planteó la modernización del campo mexicano que, entre otras reformas, implicó modificar el esquema tradicional de apoyos al sector agropecuario y forestal. En lo particular, sustituyó al esquema de subsidios basado en los precios de garantía, el cual no beneficiaba a un número importante de productores.

De acuerdo al discurso oficial, el Programa no provoca distorsiones de mercado ni de los precios de los productos. Es un apoyo que no influye en las decisiones de producción, al permitir que el productor elija libremente el tipo de cultivo que siembra y la forma en que produce. Además de incorporar a un sector de productores rurales más amplio y diversificado. Entre aquellos que reciben el apoyo, la mayor parte son de bajos ingresos, y más de la mitad usan toda o casi toda su producción para el consumo familiar.

De igual forma, el gobierno afirmaba, que PROCAMPO coadyuvaba al logro de otros objetivos como los de capitalización; frenaba la degradación del medio ambiente al promover la conservación del suelo, agua, bosques y selvas; permitiría la conversión productiva de aquellas superficies en las que es posible establecer actividades de rentabilidad mayor; así como la regularización de la tenencia de la tierra.

Conforme a lo estipulado en el texto del Decreto que regula PROCAMPO, la operatividad del mismo esta sujeta a las siguientes reglas: reciben apoyo aquellos

productores que estén en legal posesión y usufructo de los predios para los que se haya demostrado la elegibilidad de su superficie, independientemente de su calidad de propietarios o arrendatarios; y, b) el beneficio se aplica sólo para la superficie que es elegible y esté sembrada, se mantenga en explotación pecuaria o forestal, o bien se encuentre bajo proyecto ecológico.

En un principio el Programa se consideró como un medio para compensar los subsidios que se suprimirían de los insumos y servicios (una vez que se avanzara en la privatización de las empresas), así como un incentivo a la producción de bienes básicos.

El gobierno anunció que la determinación de las cuotas anuales de PROCAMPO mantendrían su poder adquisitivo, lo cual no pudo hacerse efectivo, debido al aumento de los precios. Es decir, las cuotas por hectárea se fijan en el ciclo primavera-verano y el importe determinado se conserva en el ciclo otoño-invierno, independientemente del aumento que registren los precios de los insumos y servicios necesarios para el proceso productivo agrícola

No obstante el PROCAMPO no generó los resultados esperados, en la medida en que no atendió las necesidades de las regiones, siendo incompatibles e ineficientes los apoyos y los recursos canalizados a los programas de fomento agrícolas, a causa de la diversidad de las zonas. El número de ejidatarios y comuneros ha venido descendiendo desde 1996; la participación relativa de los beneficiarios de PROCAMPO indica que el 84% del total son ejidatarios, 14% son propietarios privados y el 2% restante siembra en terrenos de los dos tipos de propiedad (ver cuadro 21). Lamentablemente, la mayoría de los ejidatarios que reciben recursos del PROCAMPO los destinan al consumo y no a la producción, en razón de los corto de su alcance y de sus requerimientos de primera necesidad.

Frente a las fallas del PROCAMPO, el gobierno se ve en la necesidad de diseñar otros instrumentos en apoyo a los productores, entre ellos fue seleccionado el Programa de

Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales. Sin embargo, era un programa selectivo, pues sólo era dirigido hacia los cultivos de interés para el gobierno federal, y consistía en la determinación de un precio objetivo para una cosecha en una región del país o en varias.

En 1995 se canalizaron 806 millones de pesos al Programa, la mayor parte de los recursos se destinaron a la comercialización de trigo, arroz y oleaginosas; un año después, la aportación disminuyó a un monto de 555 millones de pesos, y en razón de la coyuntura nacional, se destinaron a la comercialización de sorgo y de insumos a favor de los poricultores.

Así tenemos, que los beneficiarios de este Programa son los productores de las mejores regiones agrícolas del país que tienen, además, una organización política más sólida que les permite determinar los precios objetivo, independientemente de que éstos puedan perjudicar los intereses de los productores de otras regiones del país.

El gobierno mexicano en esos momentos de la historia se enfrentaba a serios problemas internos de orden económico y político, pues como resultado de la crisis de 1994, se había generado un agotamiento de las reservas, por lo que las autoridades recurrieron a las instituciones financieras internacionales para obtener un crédito, el cual fue liberado condicionándolo a los ingresos por futuros del petróleo; aunado a ello, se dio la devaluación del peso, situación que elevó drásticamente la inflación, se contrajo el consumo, se dispararon las tasa de interés, y se incrementaron las restricciones del crédito frenando la inversión pública y privada. Estos factores provocaron una modificación en la balanza comercial, al registrar un pequeño superávit, a causa del encarecimiento de las importaciones y a la contracción de consumo.

La banca también presentaba insolvencia frente al incremento de las carteras vencidas y al descenso de la capitalización de las mismas instituciones . El gobierno ya se había hecho cargo de los deudores del sistema carretero y de los de la banca, a estos últimos a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA). Inmerso en esta situación de crisis, el presidente Zedillo suscribió el último pacto de gobierno con los sectores comercial, industrial y agropecuario en su administración, el Acuerdo para el Crecimiento Económico (ACE).

CUADRO 21

NÚMERO DE PRODUCTORES BENEFICIADOS CON EL PROCAMPO (miles de personas)				
AÑOS	TOTAL	EJIDATARIOS Y COMUNEROS	PROPIETARIOS PRIVADOS	OTROS*
1995	2934	2445	432	57
1996	2987	2511	419	57
1997	2850	2390	405	55
1998	2780	2343	385	52
1999	2724	2302	371	51
2000	2681	2265	365	51

Fuente: Poder Ejecutivo Federal. Anexo del Primer Informe Presidencial, 20001, p 270.
*Incluye a productores que sembraron en predios privados y en ejidos o comunidades.

A partir de las directrices establecidas por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se diseñó el Programa Nacional Agropecuario y de Desarrollo Rural 1995-2000 cuyos objetivos eran:

- Conseguir un crecimiento de la producción agropecuaria superior a la tasa de crecimiento poblacional;
- Abatir el déficit comercial en el sector; y
- Coadyuvar en los esfuerzos para combatir la pobreza rural.

Frente a las restricciones financieras del gobierno, el Programa se apoyó en una Alianza para el Campo en la que debían contribuir con apoyos financieros los gobiernos estatales y los particulares, quienes paralelamente participaban en el diseño de las estrategias y acciones. Cabe destacar que fueron los recursos canalizados por las empresas los de mayor volumen, no obstante, fueron las aportaciones del Gobierno Federal las que crecieron más rápido que las provenientes de los estados y particulares (ver cuadro 22). Dentro de la cobertura de la Alianza se ubicaron programas para el desarrollo de la agricultura, como fertiirrigación, mecanización, *kilo por kilo* y oleaginosas; para el desarrollo pecuario y rural, como capacitación y asistencia técnica.

La fertiirrigación busca la incorporación de equipos mecánicos y presurizados para el riego, sistema que implica un ahorro considerable en el consumo de agua y permite la aplicación eficiente de los fertilizantes. El programa de mecanización está encaminado a rehabilitar la maquinaria y equipo agrícola. Finalmente el programa *kilo por kilo* consiste en la

entrega de semillas certificadas de alto registro a cambio de semilla criollas.

CUADRO 22

ALIANZA PARA EL CAMPO RECURSOS FINANCIEROS CANALIZADOS A LOS PORGRAMAS DE LA SAGAR Y LA CNA (millones de pesos)				
AÑOS	TOTAL	FEDERALES	ESTATALES	PARTICULARES*
1996	3674.8	1203.3	677	1884.5
1997	5169.2	1805.9	1112.6	2250.7
1998	6674	2400.9	1111.8	3161.3
1999	7924.1	3042.1	1470.9	3411.1
2000	8689.1	3285.1	1452.4	3951.6

Fuente. Poder Ejecutivo Federal, Anexo del Primer Informe de Gobierno, 2001, p. 271-273.

* Recursos aportados por los productores beneficiados

La SAGAR inició en 1996 el programa de apoyo al desarrollo rural, por lo que orientó en ese año 369 millones de pesos, incrementando para el 2000 a 1122 millones de pesos. El programa apoya los proyectos y las compras de equipo e implementos que los productores necesiten con base a los estudios que se realizan para ver la viabilidad de la propuesta.

Sin embargo, la amplitud de los proyectos depende del interés de los productores y

de su capacidad para aportar recursos financieros, es precisamente cuando la ayuda se ve limitada, pues los pequeños agricultores no poseen los recursos para invertir en sus tierras, ya que sus pocos ingresos los destinan para la alimentación, es decir, para su manutención.

Otro aspecto importante, es el hecho de que la participación de los técnicos no contempla el desarrollo productivo completo, lo cual genera desaliento para los productores.

La Comisión Nacional de Agua (CNA) realizó inversiones por un monto de 2 817.6 millones de pesos entre 1997 y 2000 dentro de la estrategia de Alianza para el Campo. No obstante estos recursos, así como los programas de rehabilitación, desarrollo parcelario y uso eficiente del agua y de la energía eléctrica beneficiaron a los productores que manejaron los recursos agropecuarios más valiosos, lo cual corrobora el sesgo de la política de desarrollo agropecuario a favor de la agricultura comercial. Los resultados que se han obtenido es que aún no se ha podido superar la crisis que por más de dos décadas ha padecido el sector agrícola. Lo que puede rescatarse es la descentralización del ejercicio del gasto y la participación de las autoridades estatales en la planeación de los programas sectoriales.

El crédito total canalizado por la banca comercial aumentó de 772 mil millones de pesos en 1995 a 947 mil millones de pesos en 2000, es decir, un crecimiento de 22.7%, mientras que los créditos otorgados al sector primario fueron de 40 mil millones de pesos y de 39 317 millones de pesos, respectivamente, los que refleja la falta de interés por parte de las autoridades bancarias para desarrollar las actividades agropecuarias y forestales del país. Por ejemplo, los créditos del Banco Nacional de Crédito Rural operan sólo con los productores que tienen potencial comercial, es por ello, que pasaron de 5 mil millones de pesos en 1995 a 12 516 millones de pesos en el 2000.

La escasez de créditos nuevos y los altos costos de la intermediación financiera, junto

con la difícil situación que mantenían los mercados de productos agropecuarios y forestales condujeron a un crecimiento acelerado de la cartera vencida del sector, la cual no ha podido ser saldada hasta la fecha.

En el contexto de la modernización, el crédito de fomento es uno de los instrumentos que puede contribuir a transformar el medio rural, aprovechar su potencial productivo y usar de manera más intensiva la capacidad de trabajo de los campesinos; no obstante el crédito por sí solo no puede resolver los problemas estructurales del sector agrícola. En numerosas ocasiones el crédito se intentó utilizar más allá de sus posibilidades y resultó contraproducente, pues no se logran los objetivos y se pierden las funciones primordiales, tal es el caso de Banrural, pues en un momento se pretendió usar sus actividades para resolver problemas que rebasaban su capacidad y funciones, lo cual afectó seriamente su estructura y operatividad.

A fin de devolver al sistema de Banrural su papel estratégico de institución de fomento del desarrollo rural y lograr que lo asuma con eficacia, se formuló un programa de acción cuyos objetivos fueron:

- Eliminar cualquier tipo de práctica paternalista
- Establecer mecanismos reales de participación del campesino en la toma de decisiones que le competen
- Proporcionar los créditos basándose en procedimientos directos y transparentes entre el Banco y sus acreditados
- Otorgar el crédito en efectivo y no en especie, con la oportunidad y la suficiencia necesaria para lograr una asignación de recursos óptima.

Bajo la lógica de la banca de fomento de otorgar créditos a proyectos de desarrollo viables en función de los compromisos de producción y productividad, el Banco dejó de otorgar el crédito de manera tradicional, lo cual generó una disminución en la producción nacional, pues muchas zonas quedaron marginadas de los recursos por no contribuir de manera significativa en la oferta agrícola nacional.

La Ley de Crédito Rural promulgada en 1976 eliminó el control individual del crédito, acción que tuvo resultados negativos, a partir de ese año el crédito comenzó a otorgarse a ejidos en forma global y no a los ejidatarios, lo que provocó la desviación de los recursos y la imposibilidad de llevar a cabo la conciliación de los adeudos. Ante estas irregularidades, se optó por introducir un sistema de control individualizado de los créditos del avío, de esta forma el Banrural emitió estados de cuenta a cada sujeto de crédito a fin de que estuviera al tanto de sus operaciones crediticias, y con el objeto de que se responsabilice de su adeudo. De esta forma, se eliminara el control y los vicios que permeaban en el sistema crediticio, debido al poder que sustentaban los comisarios ejidales y los inspectores de campo.

Esta reestructuración del sistema crediticio contempla la creación de una asamblea de acreditados la cual tuvo la capacidad de otorgar los recursos, así mismo se instauraran consejos consultivos de crédito en las sucursales del Banco. El manejo del crédito por al asamblea permitió que cada sujeto de crédito tuviera conocimiento pleno de la programación y el avance del proceso crediticio, así como de la recuperación de los recursos. El objetivo de los créditos era favorecer la capitalización de las unidades productivas, la diversificación de las actividades en el campo, el acceso a nuevas tecnologías, y en general, una mayor eficiencia en las actividades que se realizan en el agro.

Sin embargo, el crédito de la banca de desarrollo no basta para obtener mayores niveles de producción y productividad, pues además de ello, es necesario otros tipos de recursos como

lo son servicios e infraestructura. Ahora bien, ofrecer a los productores rurales un apoyo crediticio integral significaría extender la cobertura del financiamiento a las actividades y los servicios asociados a la producción, tal es el caso de la comercialización y la asistencia técnica.

Lo cierto es que el trabajo conjunto de la banca de desarrollo y la banca comercial en el otorgamiento de créditos debe darse de tal forma que sus actividades se complementen. La primera debe considerar el apoyo a la capitalización y modernización del ejido, de manera que éste logre mayor competitividad para enfrentar el reto de eficiencia que impone la especialización productiva en una economía abierta, y las funciones de la segunda deben centrarse en el diseño e instrumentación de una política crediticia congruente con los objetivos y estrategias del proceso de modernización del campo.

Remontándonos en la historia, en México el financiamiento al campo ha estado a cargo del Estado y de la banca de desarrollo, desde la creación del primer banco oficial en 1926, el mayor peso recae en el sistema estatal. Para ello se han creado una serie de instituciones de banca de desarrollo, entre ellas se encuentran el Banrural, Nafinsa, Bancomext y fideicomisos como el FIRA, Firco, Finaza, Fidecafé, Fidehule, Fidepal, etc. En forma complementaria al crédito se creó la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera para otorgar el servicio de seguro, en apoyo a su recuperación.

Durante el periodo de sustitución de importaciones, el crédito agrícola cumplió varias funciones: fue un mecanismo de apoyo compensatorio por el subsidio, constituyó un instrumento de inducción de políticas estatales de desarrollo tecnológico y determinación del patrón de cultivos, y apoyó mecanismos de control político del Estado y extracción de rentas para funcionarios corruptos; y se convirtió en un recurso complementario de ingreso para campesinos pobres. En 1982 con la nacionalización de la banca se inició la aplicación de medidas que paulatinamente tuvieron el efecto de encarecer y hacer más selectivo el proceso

de obtención de créditos; se privilegiaron los préstamos de corto plazo sobre los de mediano plazo y se indujo el alza de tasas de interés. Se inició así un proceso en el que cada vez era más difícil que los campesinos fueran sujetos de créditos, y con ello la posibilidad de introducir innovaciones tecnológicas que permitieran elevar la producción y productividad de sus tierras.

Particularmente, la producción de granos fue la que experimentó una drástica marginación del crédito público, el monto asignado al maíz en 1987 fue 68% del canalizado en 1982, 47% el de frijol, 86% el de arroz, y 88% el de trigo (ver cuadro 23 y 24).

A pesar del abandono crediticio de la agricultura y de la reducción y encarecimiento en el periodo de 1980-1988, el crédito se canalizó hacia zona de temporal y se concentraba en la producción de alimentos básicos, principalmente en cultivos como el maíz y frijol, debido a que constituían la mayor parte de la superficie cultivada, también se financiaba los cultivos forrajeros como el sorgo y las oleaginosas.

En el periodo de 1989-2000, en el marco de las reformas al sistema financiero y su liberalización, se permitió la fijación de las tasa de interés, y con ello se eliminó el subsidio, asimismo se decretó una completa reestructuración del sistema financiero rural, con la lógica de introducir cambios en el papel del Estado, y darle solución a las limitaciones que se habían gestado debido al agotamiento del modelo de financiamiento anterior. Entre las

CUADRO 23

México: financiamiento de Banrural, 1980-2000					
(millones de pesos de 1994)					
AÑO	CRÉDITO TOTAL	AVÍO	REFACCIONARIO	OTROS*	AVÍO/TOTAL
1980	14346.5	10240.4	3254.9	851.3	71.4

1981	16050.1	117440	3425.3	880.8	73.2
1982	12392.9	9424.4	2473.8	494.8	76
1983	9962.8	7742.1	1879.1	341.7	77.7
1984	10861.5	8668.4	1910.4	282.6	79.8
1985	12103.8	10168.3	1694.7	238.4	84
1986	10568.6	8846.5	1454.8	2661.1	83.7
1987	9481	8846.5	1096.4	102.9	87.4
1988	10056.9	8650	1319.7	87.2	86
1989	8286.6	6803.2	1369.5	114.2	82.1
1990	5356.4	3888.4	1356.9	61.2	72.6
1991	5365.6	2751.5	1092.8	166.7	51.3
1992	4688.7	2862.6	1358.6	467.5	61.1
1993	5807.9	2980.8	1072.3	1754.8	51.3
1994	5153.3	2785.7	891.7	1475.9	54.1
1995	3740.3	2597.9	306.2	836.2	69.5
1997	4650.1	3037.8	507.7	1104.6	65.3
1998	3765.9	2641.1	361.5	763.3	70.1
1999	4293.7	2375.3	433.1	1485.3	55.3
2000**	1966	1179.6	248.7	537.7	60
* Créditos quirografarios y prendaarios					
** Datos de enero a junio del 2000					
Fuente: Poder Ejecutivo Federal, VI Informe de Gobierno, 1994 y 2000					

medidas de mayor trascendencia se encuentra la desaparición de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera en 1990, la liquidación de esta institución terminó con el círculo de corrupción que rodeaba a Banrural, así se dio paso a la constitución de una nueva institución de seguros, Agroasemex, el proceso de aseguramiento de los cultivos ha sido lento.

CUADRO 24

México: crédito de Banrural para granos básicos 1989-2000 (millones de pesos de 1994)			
AÑO	AVÍO	GRANOS BÁSICOS*	% del AVÍO
1989	5660.3	4863.8	85.9
1990	2908.5	2267.2	78
1991	2051.2	1568.9	76.5
1992	1825.2	1314.8	72

1993	1731.1	1294.2	74.8
1994	1748.3	1409.9	80.6
1995	1859.4	1158.5	62.3
1996	1822.4	1257.6	69
1997	2118.9	1670.5	78.8
1998	1944.2	1557.5	80.1
1999	1611.1	1212.4	75.3
2000**	1331.1	998.1	75
* Maíz, frijol, trigo, arroz, cártamo, ajonjolí, soya, algodón y sorgo.			
** Enero-junio de 2000			
Fuente: Poder Ejecutivo Federal, VI Informe de Gobierno, 1994 y 2000			

Con lo expuesto anteriormente, se evidencia que la política de financiamiento del campo por parte del gobierno mexicano desatiende crecientemente las necesidades de millones de productores, y con ello reduce las posibilidades de introducir los cambios

tecnológicos que exige la competencia internacional. Las reformas al sistema financiero rural son insuficientes y no ha logrado aún resolver los problemas de fondo. Es de vital importancia crear instituciones que garanticen la prestación del servicio de crédito de forma eficiente y que atiendan las necesidades de los productores agrícolas.

Los principales cambios que se han gestado durante el periodo 1995-2000 en la política agropecuaria pueden resumirse de la siguiente forma:

- De acuerdo al discurso oficial, la política económica otorga un lugar prioritario a las actividades agropecuarias y forestales.
- La política de desarrollo agropecuario y forestal se modificó sustancialmente: fueron suprimidos los apoyos directos que se otorgaban a los productores, como la distribución de insumos a precios altamente subsidiados y los servicios de capacitación y extensión dejaron de ser proporcionados de manera gratuita.
- La inversión destinada a la infraestructura agropecuaria se contrajo drásticamente, tendencia que también siguió el crédito y se suprimió la prestación del seguro agrícola por parte del sector público.
- El servicio de almacenamiento se delegó a particulares y el de comercialización quedó en manos de empresas y agentes del sector privado, suprimiéndose los precios de garantía.
- La operación de la nueva política ha profundizado la división económica y social que existía entre los grandes propietarios y los medianos y pequeños productores, quienes han optado por arrendar de manera abierta sus tierras y vender su fuerza de

trabajo para subsistir en su región originaria o bien han tenido que abandonarla y emigrar a otros sitios del territorio nacional o a los Estados Unidos y Canadá en busca de un trabajo en actividades del campo.

- Los tratados de libre comercio lejos de insertar a la economía mexicana en la competencia internacional, permitieron la desarticulación de sectores clave para la soberanía del país, como es el caso del sector agrícola. México era antes un importante exportador e importador de bienes agropecuarios en el plano mundial, ahora es sólo un importador de productos básicos. La política agropecuaria neoliberal y la apertura comercial no han sido capaces de brindar el dinamismo a la producción nacional a fin de cubrir las necesidades alimentarias de la población.
- Los nuevos instrumentos de la política agropecuaria (Procampo, Apoyos a la Comercialización y los proyectos selectivos de la Alianza para el Campo) no han logrado alentar el desarrollo de la producción al nivel que requiere el progreso material y social de los grupos mayoritarios de la población campesina.
- La política de desarrollo agropecuario y forestal se enfoca a la solución de problemas de corto plazo o coyunturales y se abandonan por parte del sector público, medidas y acciones indispensables para la sustentabilidad de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente.

En la administración de Vicente Fox la política del sector agropecuario quedó delineada en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el Programa Sectorial 2001-2006, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y en la integración del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural.

La Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados trabajó desde 1997, en la formulación de un diagnóstico de la situación del campo, con base en las consideraciones de dicho estudio se preparó la iniciativa de Ley de Desarrollo Rural, la cual fue aprobada a fines del 2000, sin embargo, fue vetada por el ejecutivo al iniciar su gestión, debido a que no respondía a los preceptos de la política neoliberal. Posteriormente, fue aprobada otra Ley, en diciembre de 2001, cuyo cumplimiento quedaba a cargo de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, configurada por nueve secretarías de Estado (Agricultura, Economía, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Salud, Desarrollo Social, Reforma Agraria y Educación Pública), así como otras dependencias de la administración pública.

De acuerdo al discurso oficial, la Ley de Desarrollo Rural Sustentables tiene la tarea de ampliar el campo de acción contemplado en la iniciativa de la Cámara de Diputados, al incluir además de las actividades agropecuarias, la silvicultura, la caza, la acuicultura y la pesca. El nuevo ordenamiento señala la integración de Consejos para el Desarrollo Sustentable, como instancias de participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural, en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de recursos que se destine a inversiones productivas y en general a tareas de desarrollo rural.

La Ley promueve el fomento del desarrollo de la industria agropecuaria, a través de estimular la incorporación de procesos y cambios tecnológicos que favorezcan economías de escala, e impulsar la suscripción de convenios entre las industrias y los productores primarios para la adquisición de materias primas.

Asimismo, se crea el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural –establecido en agosto de 2001- esto es meses antes de la expedición de la Ley, y sin hacer referencia de la misma. Con la creación de dicho Consejo se manifestaron dos de los propósitos del gobierno

de Vicente Fox: hacer a un lado los compromisos con los productores primarios; y deslindarse de su responsabilidad en la producción y distribución de los bienes agropecuarios.

A finales del 2002, no se habían dado a conocer los avances de los trabajos del Consejo, ni tampoco se tenían noticias de que se hubiesen reunido los integrantes del mismo para deliberar sobre los problemas existentes en el campo.

Otro instrumento de política en materia agrícola, fue el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el cual da continuidad a las directrices neoliberales definidas en los programas de las administraciones anteriores. El documento refleja los postulados de política económica promovidos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, mismos que no han resuelto los problemas de pobreza y pobreza extrema en que vive más de la mitad del país, y tampoco ha permitido aliviar la dependencia estructural del sistema económico, político y social.

En repetidas ocasiones el presidente Fox a declarado: “Nosotros somos empresarios. Es gente de negocios la que actualmente está en el gobierno de México”, ello explica de manera concreta las directrices de la política económica del Plan Nacional de Desarrollo actual.

El papel de la banca de desarrollo al igual que los años anteriores en 2001 carecía de recursos financieros para asumir plenamente sus funciones, el saneamiento de la cartera vencida es un problema que no ha podido ser subsanado, y paralelamente ha mermado el otorgamiento de nuevos créditos en pro del desarrollo rural.

Las instituciones financieras rurales no existen, pero no por la falta de una sana cultura de ahorro y préstamo, sino por la escasez de recursos que padecen las comunidades

rurales y por los mecanismos de trabajo impuestos por los intermediarios, ya sea industriales o comerciantes que canalizan el crédito a la producción, como anticipos condicionados a la venta de la producción.

Con el fin de superar las condiciones del sector primario y atender las carencias de la población rural, en materia de alimentación, salud, educación y vivienda, el Plan Nacional de Desarrollo propone “ (...) la inversión en tecnología adecuada, la integración de los productores primarios a cadenas productivas, la inversión en programas de producción integrales y de empleo temporal, que eviten la descapitalización de los activos productivos, así como impulsar procesos de reconversión de productores primarios y nuevas actividades económicas que complementen los ingresos de los trabajadores del campo; todo ello de acuerdo con el entorno socioeconómico, cultural y ambiental de estas comunidades”.

Este párrafo demuestra que no existe ningún interés por parte del gobierno para buscar caminos alternativos para impulsar el desarrollo económico y social de las comunidades rurales, pues manifiesta la intención de continuar con la política neoliberal de hace más veinte años, y que ha sido la causa de la desarticulación de agricultura tradicional en el país.

Además, el desarrollo rural no es una cuestión sencilla de lograr, antes se necesita cambiar las formas de concebir y diseñar los programas de fomento, así como establecer los mecanismos y vigilar las operaciones encaminadas a tal propósito. Es decir, sólo con programas integrales, que consideren aspectos productivos, la industrialización y la comercialización, así como los apartados referentes al bienestar social de las comunidades rurales, y que se definan y realicen con la participación de los habitantes de esas comunidades, podrá alcanzarse el desarrollo rural de forma equitativa.

El 11 de enero de 2002, el presidente Fox dio a conocer el Programa del Sector Agropecuario, y la vez destacó que el PIB del sector agropecuario había registrado un crecimiento de 5.8%, sin embargo, no aclaró si ese indicador era real, o reflejaba el aumento de los precios. Independientemente de la percepción oficialista, los productores del campo no ven reflejado en sus ingresos tal crecimiento. Mas tarde, el presidente tuvo que rectificar la cifra, situándola en 2.5%.

Existe la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, la cual está integrada por promotores y consejeros, directivos de empresas industriales, algunas de ellas pertenecientes al ramo de la agroindustria. La función de dicha fundación es proporcionar asistencia técnica y apoyo financiero a pequeños y medianos productores en la realización de proyectos productivos a fin de elevar la productividad. Si bien, los resultados a nivel individual han sido exitosos en un número considerable de casos, no se ha podido lograr el progreso para todos los integrantes de las comunidades. Cabe destacar, que el individualismo, el progreso del pequeño empresario privado no es la vía para alcanzar el desarrollo rural y mucho menos el de las comunidades campesinas.

En el Programa se destaca que los rezagos que presenta hoy en día el sector agrícola se deben a dos cuestiones: la falta de visión empresarial en gran parte de los productores del campo, y el estímulo a organizaciones orientadas a satisfacer las necesidades del mercado interno, y no exploten las ventajas comparativas en el mercado externo. Para ello, el gobierno propone un desarrollo rural integral que se concibe como: “aquel que (...) incluye aspectos agropecuarios, pesqueros y de alimentos, buscando la creación de oportunidades de empleo y autoempleo mediante el impulso a la formación de empresas particularmente medianas y pequeñas (...) estas empresas pueden concurrir a las áreas de servicios incluyendo las de comercio, ecoturismo, maquila y artesanía (...) con una amplia visión de desarrollo no limitado a la actividad agropecuaria.”

Esta propuesta nos remonta al “changarrismo”, que sirvió muy bien durante la campaña presidencial del 2000. Sin embargo, estas microempresas ya existen en el sector, pero sólo en la agricultura comercial, sólo participan aquellas con capacidad y mecanismos de distribución para acceder a los mercados, y tener vínculos con las grandes empresas mexicanas y transnacionales dedicadas a la agroindustria alimentaria. Pero en las pequeñas comunidades rurales, la falta de infraestructura y servicios básicos, así como los bajos ingresos, frenan la posibilidad de establecer comercios e industrias importantes; ello sólo se podrá lograr cuando se instrumenten acciones que desarrollen las actividades primarias, que permitan aprovechar de manera óptima los recursos humanos y naturales que se encuentran en esas comunidades.

El gobierno renuncia abiertamente a la responsabilidad de conducir el desarrollo agropecuario y propone en cambio, apoyarse en el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural para el establecimiento de políticas y programas de fomento en materia agrícola. Se manifiesta la importancia de fortalecer los Consejos Estatales Agropecuarios y de evaluar con los gobernadores de cada Estado la posibilidad de crear Consejos Regionales y Municipales. Sin embargo, estas instancias de concertación podrían llevar a la definición de acciones y políticas orientadas a consolidar la posición dominante de un relativamente pequeño grupo de intermediarios y de grandes propietarios. De igual forma, la concertación con los gobernadores de los Estados podía contener fines políticos, que posiblemente condujeran a una distribución de los recursos financieros ajenas a las necesidades del sector agropecuario.

El programa ignora la existencia de cientos de miles de campesinos que viven inmersos en una realidad caracterizada por carencias y marginación, y en lugar de darles el lugar correspondiente en la sociedad, los relega, generalizando la palabra de “productores”.

Con el objeto de propiciar el desarrollo económico y productivo sostenible en el medio

rural, el gobierno propuso la instrumentación de tres programas: programas de inversión rural, para el fortalecimiento de cadenas productivas con amplia participación rural, y los de reconversión hacia actividades económicas más rentables; proyecto de desarrollo de capacidades, se orientan a grupos de productores, a fin de tener impacto a nivel de comunidad; y de fortalecimiento de la organización rural, que propone canalizar más del 40% del total de los recursos de la SAGARPA a la atención de las regiones con altos índices de marginación, particularmente, las comunidades indígenas.

Es de suma importancia destacar, que esta serie de programas y proyectos de desarrollo agrícola surgen como una estrategia compensatoria por parte de las autoridades gubernamentales frente al surgimiento de la nueva Ley agrícola estadounidense, Farm Security and Rural Investment Act of 2002, que establece el aumento significativo de subsidios a los granjeros estadounidenses, y fija los recursos presupuestales disponibles para el fomento agropecuario para los próximos nueve años. Incrementa el presupuesto agroalimentario estadounidense hasta 118 mil millones de dólares anuales durante el periodo 2002-2011, 44% más que los 82 mil millones de dólares ejercidos durante el periodo 1996-1997. Estos recursos se destinarán a áreas de producción específicas como el trigo, maíz, arroz, soya, cacahuate, algodón, azúcar, leche, frijol, etc.

La política de precios garantizados otorga certidumbre a los productores agropecuarios, asegurándoles márgenes adecuados de rentabilidad y poniéndolo a salvo de las oscilaciones de los precios del mercado.

Contrariamente, en México la inversión pública en fomentó rural disminuyó 95.5% durante el periodo 1981-2001, y la caída del gasto público fue de 82.6%, afectando partidas estratégicas de investigación, sanidad vegetal, etc. De igual forma, la banca nacional de desarrollo también restringió los recursos para el sector agrícola, los créditos agropecuarios

cayeron de 19,193 millones de nuevos pesos en 1981 a 4,018.9 en 2001 afectando severamente a los campesinos; el mismo escenario se presentó con la banca comercial, pues los créditos cayeron abruptamente de 19,140.4 millones de pesos a 9,616.5 millones respectivamente (ver cuadro 25).

Al presentar las Acciones de Política Agroalimentaria y Pesquera para el Fortalecimiento Sectorial, el presidente Fox afirmó: “Con estas acciones y el presupuesto global que proponemos para el campo, mi gobierno esta cumpliendo la parte que le corresponde para proteger a nuestros productores, para apoyarlos para que sean más eficientes, para acercar las oportunidades y que tengan igualdad de condiciones con nuestros competidores y enfrenten, con éxito, el desafío de la apertura comercial (...) Por eso estamos proponiendo este blindaje agropecuario, esta gran estrategia que dará competitividad e igualdad de condiciones a los millones de familias campesinas de México”.

CUADRO 25

Crédito otorgado al sector agropecuario por la banca comercial y de desarrollo, 1980-2001 (millones de pesos de 1994)									
Año	Crédito total			Banca comercial			Banca de desarrollo		
	Cartera crediticia total	Cartera vencida total		Cartera Crediticia total	Cartera vencida total		Cartera Crediticia total	Cartera vencida total	
		MDP	% del total		MDP	% del total		MDP	% del total
1980	40126.4	n.d.	n.d.	16529.3	n.d.	n.d.	23597.1	n.d.	n.d.
1981	38333.3	n.d.	n.d.	19140.4	n.d.	n.d.	19193	n.d.	n.d.
1982	24823	n.d.	n.d.	11681.4	n.d.	n.d.	13141.6	n.d.	n.d.
1983	20829.3	n.d.	n.d.	9600	n.d.	n.d.	11229.3	n.d.	n.d.
1984	23954	1655.7	6.9	12561.3	372.5	3	11392.6	1283.3	11.3
1985	23726.6	1748.7	7.4	11601.1	647.7	5.6	12125.5	1101	9.1
1986	16544.1	1357.2	8.2	7188.4	516.2	7.2	9355.8	841	9

1987	12967	799	6.2	6647	260.5	3.9	6320	538.5	8.5
1988	19060	915.1	4.8	9486.3	196.8	2.1	9573.6	718.3	7.5
1989	26182.4	2705.7	10.3	15242.8	391.3	2.6	10939.6	2314.4	21.2
1990	31847.4	4147.7	13	19754.9	717	3.6	12092.5	3430.6	28.4
1991	31147.8	2960.9	9.5	23054.3	1269.3	5.5	8093.5	1691.6	20.9
1992	37393.7	3759.9	10.1	28301.5	1983.7	7	9092.3	1776.2	19.5
1993	41313.9	5482.7	13.3	30485.5	3240.3	10.6	10828.5	2242.4	20.7
1994	48251.8	7653.5	15.9	37080.2	4686.2	12.6	11171.6	2967.3	26.6
1995	34105.8	8325.5	24.4	24374.3	5569.3	22.8	9730.7	2756.3	28.3
1996	31773.6	7172.9	22.6	22785.7	4562.3	20	8987.9	2610.5	29
1997	29490.4	9876.8	33.5	20984.9	6128.4	29.2	8505.5	3748.4	44.1
1998	25167.8	12705.5	50.5	17211.8	8490.8	49.3	7956	4214.7	53
1999	18196	4724.5	26	14204	3587	25.3	3992	1137.5	28.5
2000	15331.1	3820.3	24.9	11190.3	2669.7	23.9	4140.9	1150.6	27.8
2001	13635.3	8175.4	60	9616.5	6449.6	67.1	4018.9	1725.9	42.9

Fuente: Elaboración con base en datos del Banco de México, Indicadores económicos, Acervo histórico y carpeta mensual.

Esta estrategia esta compuesta por cuatro mecanismos de blindaje:

1. Aprovechar la participación de México en la OMC, para impulsar la eliminación de subsidios agropecuarios tanto en la producción como en la exportación;
2. Utilizar de manera inteligente los mecanismos legales al alcance para lograr que la competencia desleal, productos de los subsidios pueda ser equilibrada de manera ágil y rápida en nuestro país;
3. La eliminación de las diferencias estructurales y prácticas del comercio desleal que no permiten ser competitivos a los productores mexicanos;
4. Promover y posicionar los productores domésticos en la mente de los consumidores nacionales e impulsar una mayor penetración de éstos en los mercados internacionales.

La realidad es que los apoyos globales al sector agropecuario en México son muy inferiores a los apoyos que el gobierno estadounidense otorga a su sector agropecuario. En 2001 los apoyos que recibieron los agricultores estadounidenses representaban 47.2% del valor total de la producción agropecuaria, mientras que los apoyos que recibieron los agricultores mexicanos apenas representaron el 24.5% del valor de su producción agropecuaria (ver cuadro 26).

La enorme brecha de productividad deriva, en primer término de las cuantiosas inversiones en investigación y en innovación tecnológica (que en Estados Unidos datan de la Ley Morril de 1863), como de las políticas internas de precios y subsidios (instrumentada en Estados Unidos desde la Ley Agrícola de 1933), que al garantizar la rentabilidad de las granjas, han favorecido su capitalización y tecnificación continuas.

CUADRO 26

Apoyos a la agricultura. Estimaciones de la OCDE, 2001			
(millones de dólares estadounidenses)			
CONCEPTOS	MÉXICO	ESTADOS UNIDOS	CANADÁ
Valor total de la prod. Agrícola	32755	201442	20551
Apoyos al Productor Estimados	6547	49001	3927
Apoyos a precios de mercado	4050	19807	1856
Pagos basados en la producción	319	7184	246
Pagos basados en el área sembrada	72	2043	405
Pagos basados en programas de apoyos históricos	1260	893	523
Pagos basados en uso de los insumos	781	7350	335
Otros pagos al productor	65	3824	561
Apoyos en servicios generales a la Agricultura	860	24121	1226
Investigación y desarrollo	141	2492	252
Escuelas de agricultura	173	0	153
Servicios de inspección	66	730	266
Infraestructura	349	3311	280

Mercadeo y promoción	93	15726	276
Otros apoyos	491	1862	546
Apoyos al consumidor Estimados	-4489	43	-1917
Transferencia de los consumidores a los productores	-4349	-19836	-1848
Otras transferencias de los consumidores	-804	-2257	-69
Transferencia de contribuyentes a los consumidores	497	22137	0
Costos excedentes de piensos	167	0	0
Total de Apoyos Estimados a la Agricultura	7905	95259	5153
Transferencias provenientes del consumidor	5154	22093	5153
Transferencias provenientes de contribuyentes	3555	75423	1917
Ingresos presupuestales por importaciones	-804	-2257	-69
Total de apoyos a la Agricultura como % del Valor Total de la Prod. Agrícola	24.1	47.2	25
Fuente: Elaboración con base en datos de OECD, <i>Agricultural Policies in OECD Countries Monitoring and evaluation 2000</i> .			

Bajo esta coyuntura internacional, el gobierno mexicano instrumentó el Acuerdo Nacional para el Campo, el 28 de abril de 2003, en concordancia con lo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, y reconociendo como base fundamental de este Acuerdo Nacional para el Campo la soberanía y seguridad alimentarias.

El Acuerdo Nacional para el Campo establece “condiciones para que la soberanía y seguridad alimentarias y el desarrollo de la sociedad rural, sean alcanzados mediante una Política de Estado, que deberá cumplir con todos los requisitos que se definen a continuación:

- Ser construida con la participación de la sociedad organizada y los tres órdenes de gobierno, mediante la vinculación práctica de capacidades y saberes expertos, de la experiencia real de los actores productivos y sociales, de los saberes institucionales, y sobretodo considerando la diversidad regional y poblacional existente en las diferentes entidades federativas del país;

- Definir los compromisos en el corto, mediano y largo plazo que se pretenden lograr para todos los sectores de la sociedad rural y para el país como un todo;
- Tener un diagnóstico realista y objetivo sobre las causas de la problemática y los medios eficaces para alcanzar las finalidades que se pretenden;
- Establecer con claridad los derechos y obligaciones, tanto del sector público, como de la sociedad; en un marco de corresponsabilidad, para alcanzar los objetivos que se pretenden como Nación;
- Fortalecer el marco institucional, legislativo, normativo, programático, presupuestario y de rendición de cuentas, para la realización de las responsabilidades públicas, la definición de las misiones de las instituciones; la organización en la conducción de los asuntos públicos y la rendición de cuentas transparente hacia la sociedad;
- Fortalecer los mecanismos que permitan combinar los recursos públicos, privados y sociales requeridos para realizar las tareas;
- Los tratados internacionales, las negociaciones derivadas de ellos y los acuerdos específicos, deben ser compatibles con lo dispuesto por la Constitución y los objetivos de desarrollo nacional;
- Considerar al federalismo como el inicio y condición en el diseño de las políticas públicas, que impacten positivamente y eleven los niveles de vida de la Sociedad rural.”

El Acuerdo Nacional para el Campo reconoce el amplio proceso social, la postura claramente establecida por las organizaciones campesinas y de productores que participaron en el diálogo de que, ante el rezago histórico del sector rural, la apertura comercial y los

ajustes estructurales a los que se ha visto sujeto el sector en las últimas dos décadas, la única vía para la reactivación del campo es la aplicación de reformas estructurales de fondo y con visión estratégica nacional de largo plazo.

Para alcanzar las reformas estructurales antes mencionadas, este Acuerdo Nacional para el Campo reconoce que el Estado Mexicano, tiene el mandato constitucional para promover, concertar e instrumentar una Política de Fomento Productivo y Desarrollo Económico y una Política Social para el Desarrollo Rural Sustentable, las cuales serán operadas institucionalmente de manera concurrente y diseñadas con instrumentos puntuales de política pública que privilegien el respeto a las personas y la aptitud de la tierra; el fomento productivo a lo largo de las cadenas agroalimentarias; el desarrollo rural; y el uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, todo esto dentro de un contexto global, un sentido nacionalista y un enfoque regional.

Entre los acuerdos pactados se encuentran: mejorar la calidad de vida de los habitantes más desfavorecidos en el medio rural, ofreciendo fuentes adicionales de empleo e ingreso y disminuyendo la incidencia de conflictos agrarios; ampliación de la oferta de servicios de salud en el medio rural, incluyendo los servicios de atención de primer nivel, así como los de medicina interna, pediatría, gineco-obstetricia y cirugía general; apoyo a la construcción, ampliación y mejoramiento de viviendas en el medio rural, para ello se constituirá el Fondo Nacional de Vivienda Rural; fortalecimiento del Programa de Empleo Temporal a cargo de la SAGARPA, de forma que los jornaleros cuenten con una opción adicional de ingreso, mediante la canalización de recursos por 150 MP para generar 2.9 millones de jornales; apoyo a los adultos mayores en condiciones de mayor vulnerabilidad, a quienes se destinarán 500 MP; instrumentación de un programa de apoyo a deudores en cartera vencida en la banca de desarrollo del sector agropecuario, forestal, pesquero y rural, que promueva su reingreso al financiamiento, entre otros otorgado por la nueva Financiera

Rural y la Banca de Desarrollo; evaluación integral de los impactos e instrumentación del Capítulo Agropecuario del TLCAN, así como lo referente a los productos pesqueros y forestales en los tratados comerciales internacionales, dicha evaluación se realizará con la participación de las organizaciones campesinas y de productores, los gobiernos locales, las universidades y centros de investigación; etc.

Gran parte de los compromisos realizados por la actual administración en materia agrícola aún no se han ejecutado, quedándose en demagogia política como muchas de las propuestas que se disipan en el aire, debido a la falta de voluntad política, y a los intereses económicos de agentes externos con gran influencia en el diseño de las políticas económicas y desarrollo en el país. Lo cierto es que el modelo económico que mantienen como eje rector del desarrollo nacional no contempla una distribución equitativa de los recursos, por el contrario, fortalece los esquemas de polarización y marginación social.

4.3. La crisis económica mexicana y el desequilibrio social: polarización regional

En la década de los setenta en México dio inicio al llamado desarrollo compartido, entre cuyos objetivos se concretaban en lograr el crecimiento económico y una mejoría en la distribución del ingreso, así como la estabilidad de precios y del tipo de cambio, los cuales habían sido metas fijadas por anteriores programas. De igual forma el gobierno en turno buscaba fortalecer la posición comercial del país a nivel internacional, a través de la instrumentación de una política comercial librecambista, mejorar el desarrollo industrial, y consolidar la independencia económica interna.

Respecto a lograr la independencia económica doméstica, se encontraba un obstáculo difícil de liberar, me refiero al saneamiento de las finanzas públicas. En 1972 hubo

un intento de reforma fiscal pero no tuvo éxito, situación que orilló al gobierno a recurrir al endeudamiento externo e interno.

Entre los años 1970 y 1982, la actividad económica creció a una tasa media anual de 6.2% inferior solo en medio punto porcentual respecto al periodo conocido como desarrollo estabilizador (1955-1970). Durante la etapa del desarrollo compartido, el papel intervencionista del Estado fue la principal causa de la exacerbación de la política paternalista, que obstaculizó las iniciativas de impulso para mayor productividad y eficiencia en el ámbito privado y público. La combinación de los conflictos y desequilibrios internos con los de carácter exógeno (desplome de los precios del petróleo en el mercado mundial y el incremento de las tasas de interés), desembocaron en la crisis de la deuda externa de 1982, la cual a su vez provocó la estatización de la banca privada y el establecimiento del control de cambios.

El primer año de la administración de Luis Echeverría se estableció como prioridad, lograr una eficiente organización de la administración pública y el control del gasto público a fin de estabilizar la economía, no obstante estos objetivos resultaron imposibles, pues contrario a ello, se estableció una política expansionista de gasto público y de crédito bancario, así mismo se acentuó la actuación del sector público en la actividad económica. A raíz de ello, la deuda pública se monetizó, y el financiamiento externo se canalizó para frenar la caída de las reservas internacionales. Esta situación se agravó con la crisis del petróleo en el año de 1973, pues ya existían grandes presiones sobre el gasto público debido al aumento creciente del déficit fiscal.

Al inicio de la década de los setenta ya se observaba una insuficiencia de los productos básicos en los sectores agropecuarios, de energéticos y siderúrgicos; a causa de la limitación de las importaciones y el freno en el aumento de los precios.

El periodo de gobierno de José López Portillo (1976-1982) se caracterizó por los ingresos extraordinarios que el país captó por concepto de las exportaciones petroleras. Si bien esta administración inició con una etapa de bonanza, terminó con un periodo de crisis de gran envergadura. Los desatinos de la política económica se centran en la ineficiencia del diseño de los programas ambiciosos y erróneos instrumentos económicos, cuya base descansaba en una aparente riqueza que se pronosticaba sería eterna.

Partimos del hecho, de que la administración de López Portillo dio inicio en una coyuntura nacional de suma desconfianza por parte de la población, debido a los resultados obtenidos con la administración anterior: contracción económica, fuga de capitales, desintermediación financiera e inflación. Frente a este problema, el gobierno trató de dar solución a los desajustes económicos a corto plazo, recurriendo al Fondo Monetario Internacional (FMI), quién a través de un Acuerdo de Facilidad Ampliada estableció los parámetros que debía seguir la política económica de México. Bajo estas condiciones el gobierno instrumentó una política contraccionista, se devaluó el peso y se intentó restablecer la confianza en el sistema financiero. Se emprendió una reforma administrativa en el sector público, además se implementaron medidas en materia industrial, fiscal y comercial, a fin de equilibrar la economía, reducir el déficit público, nivelar la balanza de pagos y disminuir la inflación.

En función de los ingresos obtenidos por concepto de las exportaciones de petróleo entre 1977 y 1981, el sector empresarial se formó la vaga idea de que se generaría una sobrevaluación del tipo de cambio, lo cual le permitiría financiar la inversión en empresas o la adquisición de las mismas, a través del crédito externo con tasas iguales a las del mercado internacional, por tal razón, al darse el fenómeno adverso, es decir, la devaluación del peso, un gran número de empresas se fueron a la bancarrota, debido al exacerbado endeudamiento en que cayeron.

El principal error de esta administración fue el uso excesivo de la deuda externa y la base monetaria como instrumento de financiamiento para los programas de gobierno, lo cual generó un mayor desequilibrio estructural de las finanzas públicas.

El nivel de la dependencia de la economía mexicana respecto al sector petrolero en 1982 fue muy elevado, al grado de que las exportaciones por concepto de dicho producto representaban el 74% del total de las exportaciones. En reiteradas ocasiones el gobierno se comprometió a mantener un equilibrio en la producción del petróleo, no obstante, en 1980 ya se tenían los niveles programados para 1982, este fenómeno desembocó en una caída de los precios del mineral a mediados de 1981 provocando desajustes en la economía mexicana.

Al iniciarse la crisis en 1982, la economía presentaba un déficit fiscal del 17.6% del PIB, una tasa de inflación de 60%, y un déficit en cuenta corriente de 4% del PIB. Este panorama era resultado de una compleja combinación de factores estructurales, tales como el agotamiento del modelo de crecimiento hacia dentro apoyado en el modelo de sustitución de importaciones, el abandono de una ordenada disciplina fiscal, y el creciente intervencionismo estatal en la actividad económica.

La administración del periodo 1982-1988 enfrentó una serie de desequilibrios internos y externos, y que se vieron agravados por la falta de financiamiento externos, pues se le cerraron las puertas de los créditos del sistema financiero internacional. Asimismo, existía un clima de incertidumbre y desconfianza a causa de la estatización de la banca privada, la devaluación del peso, y la implantación del control de cambios. Para hacerle frente a estos problemas el gobierno puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica en 1983, cuyos objetivos eran: frenar el crecimiento del gasto público, cuidando no afectar la generación de empleos, necesarios para fortalecer la capacidad productiva del país, y cumplir

con los compromisos financieros adquiridos. Las tareas de este programa fueron seguidas por el Pacto de Aliento Económico en 1986.

A fin de ajustar las finanzas públicas, se adoptaron medidas de ajuste presupuestal, disminuyendo el gasto, e incrementando los ingresos a través de modificaciones en el régimen tributario, incremento de los bienes y servicios, y la venta de empresas estatales catalogadas como no prioritarias. En el sector externo, fue indispensable profundizar las políticas de liberalización, pues la protección comercial había evitado que los precios internacionales pudieran regular los precios domésticos. En esta coyuntura nacional, se firmó el Protocolo de Adhesión al GATT en 1986, hecho que vino a intensificar la apertura comercial.

Un año después se firma el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) como una política de concertación entre los distintos sectores de la economía con el objeto de sanear las finanzas públicas, la estabilización del tipo de cambio, la restricción del crédito, etc. En cuanto a la reforma del sistema financiero se da el proceso de desregulación del sector orientado a la reprivatización de los bancos 1991- 1992.

En 1988 se crea el Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) un esquema de concertación entre tres sectores económicos: obrero, gubernamental y empresarial. El objetivo de este pacto era alcanzar una inflación de un dígito, es decir, daba seguimiento a la estrategia antiinflacionaria que había sido la meta de los programas económicos anteriores. Con este pacto se buscaba lograr el equilibrio del gasto público, mejorar la competitividad de la planta productiva con un deslizamiento flexible del tipo de cambio (en 1991 se eliminó el control del cambio y se introdujo la banda de flotación), e incrementar los salarios mínimos.

Esta misma política continuó con el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE) en 1992, cuya meta era alcanzar la estabilidad y el crecimiento económico del

país, a través de la disminución de la inflación, el ajuste de las finanzas públicas y la recomposición de las cuentas con el exterior, ante la caída de los precios del petróleo y el incremento que registraron los precios de los productos agropecuarios.

En 1993 se dio un viraje de la política económica en vista de la debilidad de la actividad económica provocada por la incertidumbre en la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, a razón de ello, se instrumentó una política expansiva, se elevaron los créditos por parte de los bancos de desarrollo, independientemente de las altas tasas de interés reales que existían, lo cual provocó que la demanda interna y las importaciones se recuperaran, generándose paralelamente un déficit en la balanza comercial.

Ante estos desequilibrios, el gobierno implementó el sistema de banda cambiaria, adjudicando al Banco de México un mayor margen de maniobra para diseñar la política monetaria. Los trastornos internos pudieron haber sido contrarrestados a través del financiamiento externo, sin embargo, el entorno financiero internacional era desfavorable y las perturbaciones política en el país (asesinatos políticos y levantamientos armados) frenaron la entrada de recursos por esta vía. El gobierno mexicano había intentado dar una imagen de estabilidad hacia el exterior, pero los síntomas negativos fueron detectados por la sociedad internacional.

A fin de controlar la fuga de divisas, el Banco de México introdujo instrumentos gubernamentales que contemplaban el resguardo de su valor con base en garantías cambiarias (TESOBONOS), los cuales tenían un vencimiento a corto plazo, lo cual llevó al gobierno a declararse sin liquidez para hacer pagaderos dichos valores. Aunado a ello, las reservas comenzaron a registrar una caída sustancial; con el objeto de hacer frente a la especulación, se optó por adoptar un régimen de flotación.

En 1995 se instrumentó el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE), cuyos objetivos eran: evitar la quiebra del sistema financiero y el desmantelamiento del aparato productivo; reestructurar el perfil de la deuda para reducir la vulnerabilidad de la economía; contener los efectos inflacionarios de la devaluación; y restringir los efectos de la crisis en el empleo.

Con el propósito de sanear las finanzas públicas y fomentar el ahorro público, se continuó con la política de reordenamiento del sector público, a través de la profundización de la estrategia de cambio estructural, la desregularización de los sectores considerados no estratégicos (comunicaciones vía satélite, desincorporación de ferrocarriles, puertos y aeropuertos, petroquímica y gas natural), y se reformó el sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social, estableciéndose el sistema de ahorro para el retiro en cuentas individuales capitalizables en instituciones. Para liberar los pagos de los Tesobonos el gobierno recibió ayuda financiera por parte de las instituciones financiera internacionales.

Uno de los graves efectos de las crisis de 1994 fue el incremento de la pobreza, pues en 1995 se registraron aproximadamente de 50 millones de mexicanos en condiciones de pobreza y 20 millones bajo pobreza extrema.

“Desde una perspectiva de desarrollo, la pobreza significa la negación de elecciones y oportunidades para una vida tolerable. Las causas de la pobreza extrema son múltiples y dependen tanto de factores como del nivel de ingreso, la calidad de la alimentación, el nivel de educación, de salud, de servicios básicos habitacionales (...), como de factores de índole regional y sectorial que diferencian las zonas urbanas sobre las rurales y la industria sobre la agricultura, así como de aspectos políticos, jurídicos, sociales, étnicos y culturales, entre otros.”

En algunas zonas del país, la población rural está en una situación de marginalidad y

pobreza inadmisibles, la crisis económica agravó las ya precarias condiciones de vida de la gran parte de los productores del campo, particularmente los indígenas y los jornaleros. El salario medio anual por persona ocupada en el sector agropecuario y forestal está por debajo del promedio del resto de las actividades económicas. En muchas regiones del agro mexicano existen serios problemas de educación, salud y nutrición, bajos niveles de empleo e ingreso; aislamiento geográfico que dificulta la integración económica y social; existencia de un gran número de familias rurales que no producen lo suficiente para su consumo y una inadecuada educación alimenticia.

Entre un 30 y 40 por ciento de la población rural carece de servicios regulares de salud que cuenten con el equipo necesario; existen limitaciones en el suministro de medicamentos, materiales de curación, equipo e instrumentos médico, así como los recursos para su mantenimiento.

En materia educativa se presentan grandes rezagos a consecuencia de la poca demanda de ingreso, la corta estancia de los estudiantes, y el lento aprendizaje producto de la estructura alimenticia del estudiante.

La generación de empleos en el sector agrícola se ha visto frenada, por el contrario se ha dado una reconversión de la fuerza de trabajo campesina, pues la mayoría de los trabajadores rurales se emplean en otras actividades, principalmente del sector industrial, a fin de obtener los recursos necesarios para subsistir y mantener a su familia, pues el ingreso que perciben en la actividad agrícola no es suficiente (ver cuadro 27).

Estas cifras muestran las bajas remuneraciones que obtienen las personas que trabajan en el sector primario, así como el fenómeno de concentración de ingreso que ha creado la política económica establecida desde la década de los ochenta, y que se ha

agudizado en los últimos años.

Aunque las comunidades campesinas, muchas de ellas compuestas por población indígena, busquen refugio en la producción de autoconsumo para hacer frente a los estragos del neoliberalismo en su nivel de vida, una porción ya sea significativa o la totalidad de sus ingresos provienen de algún cultivo comercial o de la recolección de plantas silvestres. El nivel de ingreso de los trabajadores del campo y las condiciones de trabajo son peores que en otros sectores; más del 47% de quienes laboran en el agro reciben menos de un salario mínimo y menos de 2.83% están asegurados en el IMSS. Los estudios sobre grupos excluidos del desarrollo indican que los índices de pobreza extrema se concentran en la población indígena y en las mujeres. Una proporción muy alta de la fuerza de trabajo compuesta en su mayoría por mujeres y menores de edad, trabajan sin remuneración alguna; una parte de la producción que se obtienen en las comunidades rurales no se comercializa, pues es destinada al autoconsumo.

Las causas de la pobreza y la inseguridad alimentaria entre las mujeres rurales y las familias que ellas sustentan, están interrelacionadas: escaso acceso y control de los recursos productivos y servicios, desigualdad en las oportunidades de empleo y retribuciones, exclusión en la toma de decisiones.

CUADRO 27

Producto neto por persona ocupada según actividad económica (Pesos a precios de 1993)			
CONCEPTO	1990	2000	INCREMENTOS %
Total nacional	46551	59551	27.9
sector primario	12143	14159	16.6
Sector industrial	53902	70430	30.7

Sector servicios	60315	74954	24.3
Fuente: Elaborado con base en datos obtenidos del Primer Informe Presidencial de Vicente Fox Quesada, México, 2001.			

La crisis económica, la inflación y el desempleo, deterioran en forma sistemática los niveles de vida de amplios sectores de la población, esta situación ocurrió en la década de los ochenta , volviéndose a hacer presente en la crisis de 1994. El avance de la pérdida del poder adquisitivo, constituyen los principales costos sociales de la crisis y son un rasgo distintivo de la orientación neoliberal de la política económica, que ha contraído los gastos y los subsidios sociales del sector público (vivienda, transporte, salud, y educación).

El deterioro del poder adquisitivo redujo los niveles de consumo y modificó la estructura de la demanda de bienes y servicios. El descenso continuo de los ingresos reales en los últimos años y su efecto en la alimentación ocasionó, entre otros fenómenos, la caída de los promedios de consumo de calorías y proteínas; transformaciones de carácter regresivo en los patrones alimentarios; una mayor desnutrición en los sectores marginados de las ciudades y el campo, y la creciente propensión de los niños, las mujeres, y los ancianos a padecer un sin número de enfermedades.

Asimismo, el deterioro de los ingresos ha provocado que importantes sectores de la población se refugien en dietas tradicionales y raquíticas; los grupos sociales más marginados han tenido que reducir los gastos en alimentos o sustituir los por otros.

Los pequeños productores no poseen los recursos necesarios para desarrollar los cultivos orientados a la exportación, tales como las verduras o legumbres, por lo que no se ven beneficiados por la apertura comercial, al contrario, debido a este proceso, las estructuras productivas tradicionales se ven desarticuladas, mermando el nivel de vida de la población rural. Ante esta situación, los pequeños productores se ven en la necesidad de abandonar sus tierras, o venderlas a las grandes empresas transnacionales, de esta manera se desplazan hacia las zonas urbanas, para contratarse la mayor parte de ellos en el sector industrial, o parte de ellos opta por emigrar hacia Estados Unidos en busca de empleo en actividades agrícolas.

4.4. Diagnóstico de la seguridad alimentaria en México

El diagnóstico del deterioro de la seguridad alimentaria en el país resulta complejo a causa de la diversidad regional, en cuanto a población rural, producción y productividad agrícola, nivel de vida en las zonas rurales, infraestructura, innovación tecnológica, nivel de ingresos, etc.

Se presume que la seguridad alimentaria debe medirse en función de tres factores representativos: disponibilidad, estabilidad y acceso. Por tanto, resulta necesario obtener un indicador que englobe el estado actual de inseguridad alimentaria del país, pues existen variaciones de acuerdo a la situación particular de cada Estado. Ante ello, es necesario recurrir a una serie de indicadores que nos permitan medir el grado de inseguridad alimentaria. Ante esta situación se requiere un diagnóstico a nivel estatal para identificar la proporción de

la población que padece problemas alimentarios agudos o la que esta propensa a la escasez.

La relación que guarda la oferta alimentaria en el país con el Producto Interno Bruto (PIB) sectorial, refleja la existencia de regiones que se especializan en la producción de cultivos principalmente de exportación, además gozan de diversidad y de un alto nivel de productividad, frente a otras que mantienen una relación de dependencia respecto de aquellas entidades excedentarias.

Ante todo, la seguridad alimentaria es una cuestión derivada de la accesibilidad a los alimentos por parte de la población, por lo que además de contemplar el volumen de producción de determinado Estado a fin d detectar si proporciona la cobertura de las necesidades de su población (capacidad de abasto), es indispensable conocer la capacidad adquisitiva de la población para adquirir el mínimo de alimentos . Si bien, factores como la estabilidad de la producción, diversificación y canales de abastecimiento pueden incidir en el acceso a los alimentos de manera positiva, depende en gran medida de los ingresos que se perciban.

Con base en el PIB agropecuario los estados de mayor productividad en el año 2000 fueron Jalisco, Veracruz y Sinaloa, pues generaron el 25% del PIB total del sector, siguiéndolos, Michoacán, Sonora Guanajuato y Chiapas, con un 20% del PIB. Esto responde a su ubicación geográfica y a la estructura de sus cultivos, pues los productores se dedican a la agricultura comercial debido a su cercanía con Estados Unidos y a la apertura comercial que se tiene con el mismo desde la firma del TLCAN.

En un nivel intermedio se sitúan Oaxaca, Chihuahua, Puebla, Estado de México, San Luis Potosí, Tamaulipas, Zacatecas y Guerrero, cuya contribución al PIB fue de 3 y 5%. De ello, se desprende la evaluación de que el 50% del valor del PIB nacional del sector recae en

sólo ocho entidades, lo cual da muestra del grado de polarización y marginación que existe en el país.

Así se configura el mapa de desigualdades regionales, en donde existen aquellos estados que se caracterizan por ser los centros de producción y distribución de alimentos básicos, y por otro lado se ubican las entidades que son dependientes netas de la producción de los primeros. De acuerdo, a los datos expuestos con anterioridad, se puede afirmar que, la mayoría de los estados poseen un déficit en la participación del PIB nacional agrícola, lo cual los deja en una situación de suma vulnerabilidad ante las oscilaciones que experimenta la agricultura.

Ahora bien, el bajo nivel de disponibilidad a causa de la escasa producción interna en los estados, parece tener solución en los sistemas de mercado y abasto agroalimentario, que permite hacer llegar a las zonas deficitarias los productos básicos para la alimentación.

Lo cierto es que las regiones que anteriormente se dedicaban a la producción de autoconsumo están atravesando por una severa crisis, en la medida en que la producción que obtienen la destinan para la venta, sin embargo, la estructura de precios genera un revés en sus ingresos y su calidad de vida, pues los productos para consumo que deben adquirir están fuera de sus posibilidades.

Contrariamente a la lógica que establece que aquellas entidades que cuentan con potencial agropecuario gozan inherentemente de un consumo alimentario integral, existen niveles de inseguridad en ciertas localidades, pues como ya se había planteado, además de considerar el volumen de producción es necesario contemplar el nivel de ingresos de la población.

“El valor de la Canasta Normativa Alimentaria (CNA) en 1990 fue de 1 925 pesos, equivalente a 3.15 salarios mínimos, en ese mismo año 64% de la población percibió ingresos aproximadamente de 3 salarios mínimos, lo cual significó que esa porción de la población no pudiese cubrir sus requerimientos alimenticios. En aquellas entidades en donde el 80% de su población no percibe ingresos mínimo de 3 salarios se le ubica en una situación de crítica inseguridad alimentaria.”

Los estados considerados en una situación extrema son : Zacatecas, Hidalgo, Guerrero, Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Yucatán, San Luis Potosí, Durango y Campeche. En un lugar intermedio se ubicaron los estados en donde el 50 y 70% de la población perciben ingresos que no les permiten satisfacer su alimentación: Tabasco, Michoacán, Tamaulipas, Guanajuato, Coahuila, Querétaro, Morelos, Nayarit, Aguascalientes, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Baja California Sur, Sonora, Nuevo León, Sinaloa, Quintana Roo y Colima.

De acuerdo con el Doctor Felipe Torres, a fin de hacer un estudio más minucioso sobre las divergencias alimenticias a nivel estatal, se emplearon datos provenientes del Instituto de la Nutrición Salvador Zubirán, a través de la Encuesta Nacional de Alimentación (levantada de 1977 a 1998) sobre 219 comunidades en el país, correspondientes a 19 zonas nutricionales, representativas de las 90 regiones propuestas por el Doctor Bassols en su trabajo sobre la regionalización del país; aunque posteriormente fue actualizada dicha información reconfigurándose el mapa regional integrado por 154 regiones. Asimismo se estableció el mínimo alimentario, partiendo del nivel recomendable de consumo de calorías (KCAL) y de proteínas, 2071 kcal. y 63 gr. De proteínas diarias por persona. Estos índices reflejan el tipo, la cantidad y la calidad de alimentación diarias de las familias.

De esta manera se logró ubicar las regiones que dentro de una entidad muestran un grado de inseguridad alimentaria considerable, pero que contemplando los factores a nivel

estatal no podía percibirse. Alrededor de una cuarta parte de las 154 regiones del país fueron consideradas para 1990 y 1995 en una situación de riesgo alimentario de acuerdo con los indicadores analizados, los cuales empeoraron para el 2000.

En términos de población, la proporción de habitantes sin capacidad para adquirir una CNA aumentó de 2.9% en 1990, a 9% en el 2000. Los estados de Guerrero y Estado de México ocuparon los primeros lugares en la clasificación de inseguridad alimentaria extrema para el 2000, mientras que Oaxaca y Chiapas se colocaron en el cuarto y quinto lugar, lo cual responde al impacto que tuvo la ayuda gubernamental otorgada a causa de los conflictos provocados por grupos armados en dichos estados.

Resulta preocupante conocer que en 1990 menos de la mitad de los municipios se ubicaban en condiciones de inseguridad alimentaria, y ahora abarcan cerca de las dos terceras partes del país. En 1990 32% de la población se ubicaba en algún grado de inseguridad alimentaria, mientras que en el año 2000 esta cifra se incrementó a 45%. Este panorama manifiesta el fracaso de la política neoliberal instrumentada desde hace más de veinte años, y que esta desarticulando los sistemas alimentarios del país, así como las estructuras productivas tradicionales del sector agrícola.

Conclusión

A partir de 1982, la política económica de ajuste estructural se ha caracterizado, por la profundización de las acciones conducentes a la economía de mercado: la desregulación de importantes disposiciones que interferían con la operación eficiente del aparato productivo, el saneamiento de las finanzas públicas y el redimensionamiento del sector público, incluida la privatización de numerosas empresas paraestatales, producto de la redefinición del papel del

Estado. En el ámbito microeconómico, el proceso de reforma económica está vinculado con el de la producción para exportación, la apertura al exterior de la economía, la competitividad y mayor productividad de los procesos productivos y organizativos.

Estas medidas iniciadas bajo el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, continuaron en las administraciones de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y de Ernesto Zedillo (1994-2000), continúan siendo las directrices de la actual administración acargo del presidente Vicente Fox.

Entre los objetivos de esta política caben destacar: el mantenimiento de la disciplina presupuestal, la privatización de los bancos y la desincorporación de empresas públicas, así como el nuevo régimen legal para la propiedad rural. Especial interés revisten las nuevas condiciones de tenencia de la tierra, establecidas a raíz de la reforma del Artículo 27 constitucional en 1992, cuyo objetivo radica, de acuerdo al discurso oficial, en la modernización de la agricultura, la ganadería y la producción forestal a fin de que aumente la contribución de estas importantes actividades al desarrollo económico.

El programa de desincorporación de empresas consideradas no estratégicas se dio bajo la justificación de que su administración no era eficiente o bien operaban en áreas económicas de baja productividad, por lo que era necesario que ingresara la inversión extranjera en aras de mejorar la eficiencia económica y apoyar la finanzas públicas.

Si los años ochenta fueron la década del ajuste y la estabilización estructural, en los noventa, el objetivo primordial de la política económica ha sido el interés por la competitividad nacional, y para el nuevo milenio éste debe ser la solidaridad social. En la década de los ochenta se destacó la reforma de los regímenes comerciales como una panacea, mientras que en épocas anteriores se resaltaron las estrategias endógenas de sustitución de importaciones

e intervencionismo del Estado en el acontecer económico cotidiano, que llevaron a una estructura ineficiente, distorsionada y con un alto costo económico y social.

La carencia de un sistema congruente de políticas a mediano y largo plazos ha sido una constante en la historia económica de México. La tradición de los políticos ha sido examinar las capacidades del sistema, calcular los límites a la acción y actuar dentro de esos límites, lo que impide contar con el apoyo de medidas consistentes y efectivas a largos plazos.

La historia económica enseña que los países que han tenido éxito en desarrollarse son aquellos que han sido capaces de crear instituciones económicas que asignan recursos eficientemente, y dichas instituciones son flexibles en el tiempo y se adaptan a las cambiantes condiciones económicas y tecnológicas.

En los dos últimos decenios los gobiernos han procurado corregir la tendencia contra la agricultura del pasado adoptando políticas orientadas a liberalizar los mercados agrícolas, reducir las distorsiones de precios y promover la actividad económica privada. No obstante, tales medidas lejos de incrementar el nivel de productividad y la producción, han mermado aún más las estructuras productivas agrícolas, afectando severamente el nivel de vida de la población rural.

La mayoría del capital para el desarrollo del sector agrícola proviene de inversiones del sector privado, especialmente de los propios agricultores. No obstante, la inversión pública en la agricultura es un elemento fundamental para promover la productividad y la producción en el sector agrícola, y tener un impacto positivo en el ámbito social. Las inversiones nacionales en riego, investigación e infraestructura rural, generación y difusión de tecnología, conservación de los recursos naturales y establecimiento y aplicación de las normas, son necesarias para aumentar la productividad, reducir los costos de transacción y mejorar la

competitividad de la agricultura del país.

Actualmente tiene amplia aceptación, por parte de los grupos en el poder, la idea de que un papel más activo del sector privado en el suministro de bienes públicos constituye un componente esencial para el desarrollo agrícola y rural. Lo cual a mi juicio no es una premisa, pues claro ejemplo son los rescates que se dieron a principios de la década de los noventa, en el sector financiero y en el ramo de carreteras; situación que demuestra que la eficiencia no es una característica exclusiva del sector privado.

Lo cierto es que la inversión pública es esencial para la agricultura y el desarrollo rural sobre todo en ámbitos como: la investigación y extensión agrícolas; la educación; la infraestructura y los servicios; programas sociales descentralizados en colaboración con el sector privado y la sociedad civil; las instituciones del mercado; la legislación sobre la propiedad; los sistemas de salvaguardia de los alimentos y la calidad de los productos alimenticios.

La creciente inseguridad alimentaria en el país debido a una serie de factores internos y externos, no debe ser motivo de toma de decisiones coyunturales y de corto plazo. La búsqueda de alternativas viables, efectivas y duraderas supone un horizonte de largo plazo y una consideración estructural y estratégica del problema alimentario. Lo que es necesario tener presente es que no habrá seguridad alimentaria sin la participación de la sociedad civil, esencialmente de los pequeños productores y pobladores urbanos y populares y sin que los gobiernos asuman su responsabilidad con ella. Es fundamental que el Estado asegure que cada hogar urbano o rural, tenga acceso a los medios para cubrir sus necesidades alimentarias básicas

Para garantizar este acceso, los gobiernos deben propiciar una distribución equitativa

de los medios de producción; asegurar una renta suficiente a cada familia para cubrir sus requerimientos nutricionales; y promover la participación efectiva de la sociedad civil en la planeación y ejecución de programas de desarrollo rural sustentable. La construcción de alternativas viables supone un enfoque sistémico desde la producción hasta el acceso de alimentos, desde las políticas macroeconómicas hasta las políticas sectoriales, desde lo rural hasta lo urbano, desde lo económico hasta lo ambiental y cultural, desde la pequeña unidad agrícola familiar hasta la industria agroprocesadora y la empresa distribuidora, desde lo local hasta lo global pasando por lo nacional y lo regional.

La búsqueda de alternativas hacia una sistema de seguridad alimentaria sustentable supone abandonar el fatalismo, la impotencia, las falsas oposiciones, y el maniqueísmo, tiene que estar basada en las condiciones reales de la población rural.

Debe incorporarse el objetivo de la seguridad alimentaria en los planes oficiales de desarrollo; pero para ello hay que establecer la coherencia necesaria entre las políticas macroeconómicas, de corto, mediano y largo plazo, las políticas sociales y el rol del Estado como facilitador de la acción civil, y no sólo mantenerse en demagogia de los gobiernos.

El gobierno federal debe adoptar una Política Nacional de Seguridad Alimentaria que se constituya en uno de los ejes articuladores de una estrategia de desarrollo social que revierta la exclusión y universalice la ciudadanía a través de la democratización de la tierra y de los ingresos.

Para ello es preciso articular nuevos esquemas de reforma agraria, con acceso equitativo a la tierra y a los diversos recursos naturales; y políticas de desarrollo rural basadas en la producción familiar, comunitaria y asociativa; el estímulo a sistemas de agricultura sustentables; el incentivo a la investigación dirigida al establecimiento de sistemas adecuados a la pequeña producción familiar; el estímulo a la autosuficiencia en la alimentación básica; el

abastecimiento alimentario a nivel nacional y para las periferias urbanas; la generación de ocupaciones productivas que aseguren un ingreso suficiente; la asistencia alimentaria a los grupos vulnerables; el control de la calidad de los alimentos; el estímulo a prácticas alimentarias saludables y una distribución equitativa familiar; el derecho a la participación popular activa y organizada en todos los niveles de decisión, gestión y acompañamiento del Sistema de Seguridad Alimentaria.

Un marco socioeconómico y político adecuado a un plan de desarrollo rural sustentable es indispensable para la implementación de una política de Seguridad Alimentaria. Los principios que deben orientar este plan de desarrollo son: *ser socialmente justo y económica y ecológicamente sustentable*. El cumplimiento e integración de estos principios está basado en los siguientes objetivos: procurar un medio ambiente sano para todos; preservar los recursos naturales; resguardar y preservar el patrimonio genético y la biodiversidad; desarrollar la agricultura ecológica; fortalecer la producción campesina e indígena; desarrollar una economía asociativa y cooperativa; integrar la justicia social y la equidad; integrar la sensibilidad cultural; integrar tecnologías apropiadas en lo social y biológico y desarrollar el pleno potencial humano.

Un sistema de Seguridad Alimentaria sustentable y para todos no puede establecerse en América Latina sin reorientar el marco de las políticas macroeconómicas neoliberales vigentes en los últimos tiempos y sin transitar hacia una democratización efectiva del Estado y una ampliación de los espacios de participación y poder de la sociedad civil.

Lograr una reducción sustancial y sostenible de la pobreza supone: abordar directamente el problema del hambre para aumentar la productividad y el potencial productivo de los que la padecen y peque la población que la padece este en posibilidad de incrementar su productividad y aprovechar las oportunidades que ofrece el desarrollo; fomentar la agricultura y el desarrollo rural, esenciales tanto para el crecimiento económico general como

para la reducción sostenible de la pobreza. La baja productividad originada por el hambre debe abordarse directamente para que el desarrollo agrícola pueda avanzar adecuadamente. Las personas aquejadas por el hambre debe disponer de alimentos suficientes si se pretende que compartan los beneficios del crecimiento agrícola y rural. La desnutrición producto del círculo vicioso baja productividad-crecimiento perpetua el subdesarrollo y el hambre.

La creación de una sinergia entre la acción directa contra el hambre y las medidas destinadas a estimular la agricultura y el sector rural constituye un elemento fundamental. Los dos elementos son complementarios en la medida en que se forma un círculo de asociación en el cual las personas que sufren hambre deben tener mayor acceso a alimentos, suficientes como condición previa para participar en el desarrollo; al mismo tiempo, el aumento de la productividad y la producción agrícolas incrementará la actividad económica rural y ampliará las oportunidades de empleo en los sectores agrícola y rural no agrícola.

La sociedad mundial tiene indudablemente la capacidad para erradicar la pobreza y el hambre en un período breve. Para lograrlo es necesario que haya una voluntad política y que se afronte el objetivo de forma directa y no oblicuamente.

CONCLUSIÓN

Actualmente, en el contexto de una economía globalizada, al preservación de una seguridad alimentaria parece ser una actividad exclusiva de los países desarrollados dado los altos costos que implica en materia de proteccionismo, subsidios, financiamiento, investigación y desarrollo.

Países como los europeos, Estados Unidos, Canadá y Australia se transforman en los principales productores, consumidores, importadores y exportadores de alimentos a escala mundial, reservando a los países subdesarrollados el papel de suministradores de productos como hortalizas, frutas, flores y otros productos tropicales, y consumidores de sus excedentes alimentarios, específicamente de granos básicos, oleaginosas, productos lácteos y otros alimentos industrializados.

Esta realidad agroalimentaria internacional es auspiciada por las grandes empresas transnacionales gracias a sus enormes recursos financieros y tecnológicos. Aunado a ello, se encuentra la participación de los organismos financieros internacionales (FMI, BM y BID), cuyas estrategias neoliberales han causado graves estragos en materia de seguridad alimentaria, ejemplo claro, son los países del África negra y los de América Latina y Centroamérica, en donde se ha observado una acelerada pérdida de su autosuficiencia alimentaria y un incrementó de la pobreza y hambre. Esta situación ha provocado un alarmante aumento de la dependencia alimentaria en granos básicos (trigo, maíz y arroz) de dichos países.

El caso de México manifiesta el fracaso de las estrategias de modernidad capitalista de la agricultura impulsada en primera instancia por los gobiernos populistas y posteriormente por los gobiernos neoliberales. Cabe recordar que durante la etapa del modelo de sustitución

de importaciones, el sector agrícola fue sacrificado en aras de impulsar el desarrollo del sector industrial, en los últimas dos décadas, las políticas neoliberales, atribuyendo al responsabilidad del fracaso agrícola a las políticas populistas y proteccionistas, impulsaron una serie de ajustes estructurales que han generado una crisis agrícola aguda, acentuando paralelamente la pobreza rural y la dependencia alimentaria.

La subordinación de la agricultura a las exigencias de un mercado mundial controlado por los grandes actores internacionales (empresas transnacionales, países industrializados y organismos internacionales) fueron agotando paulatinamente desde una perspectiva macroeconómica y social, las bases estructurales del sector agrícola mexicano.

Parte de esta tendencia se logró a expensas de concentrar los recursos (tierra y capital) en manos de unos cuantos productores, regiones y cultivos, en detrimento de la mayoría de los productores tradicionales y de sus cultivos históricos (maíz y frijol) que garantizaban la conservación de la seguridad alimentaria. Así se genera una dicotomía agrícola, por un lado la agricultura campesina y por otro la agricultura empresarial, en donde la primera fue víctima de un rezago frente al auge de la segunda.

La crisis financiera que sufre la economía mexicana, aunada a las estrategias neoliberales implementadas por el gobierno a petición del FMI y del BM, generalizaron la crisis del sector primario, afectando no solo a los productos básicos sino también a los cultivos comerciales que hasta ese momento habían experimentado un gran dinamismo. Asimismo, la drástica reducción de las inversiones, el gasto público, de los subsidios y el crédito golpearon fuertemente las actividades agropecuarias; contrariamente, a nivel internacional se volvían más herméticas las políticas proteccionistas de los países industrializados en materia agrícola. El gobierno mexicano pareció no advertir que las recetas neoliberales lejos de permitir una inserción positiva de la economía mexicana en los mercados internacionales constituían

reveses en el desarrollo económico y social del grueso de la sociedad.

En las últimas décadas la estrategia neoliberal ha generado profundas transformaciones de la estructura agropecuaria y la rearticulación de los actores productivos. El retiro directo de la presencia gubernamental en el rubro, la reforma de la estructura de la tenencia de la tierra, el fomento de la inversión extranjera ha permitido el surgimiento de grandes conglomerados que se han instalado en eslabones clave de la cadena agroalimentaria, generando enormes ganancias e instrumentando proyectos para su ulterior desarrollo.

Desafortunadamente, en lugar de existir una política gubernamental que replante en términos positivos la política nacional agropecuaria, para reactivar el sector, atacar la pobreza y la marginación rural y aminorar los efectos negativos de nuestra excesiva dependencia alimentaria, el gobierno foxista parece empeñado en continuar e incluso profundizar las políticas neoliberales y globalizadoras que tanto han dañado a la agricultura mexicana.

FUENTES

Bibliografía

- Arroyo Gonzalo (coordinador). *La pérdida de la autosuficiencia alimentaria y el auge de la ganadería en México*, UAM-Xochimilco/ Editorial Plaza y Valdés, Primera Edición, México, 1989, 367p.
- Barkin David Y Blanca Suárez, *El fin de la autosuficiencia alimentaria*, Centro de Desarrollo Océano, Primera edición, Méico, 1985, 299p. , p. 13-33, 76-103, 228-249.
- Barkin David, Rosemary Batt y Billie R. De Watt, *Alimentos versus forrajes, La situación entre granos a escala mundial*, Siglo XXI, Primera Edición, México, 1991, 183p.
- Bassols Batalla Ángel, Felipe Torres Torres, Javier Delgadillo Macías, *El abasto de Alimentos en México*, IIE-UNAM/ H. Cámara de Diputados LV Legislatura, Primera Edición, México, 1992, 335p., p. 11-58.
- Bassols Batalla Angel, “Algunas grandes (y otras pequeñas) condicionantes del desarrollo agrícola tercermundista”, XVIII *Seminario Internacional de Economía Agrícola del Tercer Mundo*, IIE-UNAM, 2001.
- Belfor Portilla, Rebeca Salazar, et al., *Alimentos: dependencia o desarrollo nacional*, Ed. Nueva Imagen, Primera edición, Buenos Aires, Argentina, 1983, 149 p.
- Borgstrom Georg, *Estrategia contra el hambre*, Traducido por Pilar Angulo, Ed. PAX-México, Argentina, Primera Edición, 1976, 383p., p.1-32.
- Bras Ruiz Ismene Uthai, *El programa mundial de Alimentos visto desde su implementación en México: el caso del INI*, (Tesis) FCPyS/UNAM, Lic. Relaciones Internacionales, 2002, 225p.
- Burbach Roger y Patricia Flynn, *Las agroindustrias transnacionales: Estados Unidos Y América Latina*, Edición Era, Primera Edición, México, 1983, 337p.
- Cota Guzmán Hilda Irene, *La política alimentaria en México 1976-1996*, (TESIS) FCPyS/UNAM, Maestría en Ciencias Políticas, 2002, 423p., p. 284-354.

- De Grammont Hubert C. (coord.), *Empresas, Reestructuración productiva y empleo en la agricultura mexicana*, IISUNAM/Plaza y Valdes, México, 1996, Primera Edición, 342 p.
 - ----- Blanca Rubio, “Reestructuración productiva en la agricultura latinoamericana: las nuevas tendencias hacia la globalización”, p. 261-293.
 - ----- José Luis Calva, “ La agricultura mexicana frente a la nueva Ley agrícola estadounidense y la Ronda de liberalizaciones del TLCAN”, p. 23-49.
 - ----- Manuel Ángel Gómez Cruz y Rita Schwentesius Rindermann, “Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario: evaluación a diez años”, p. 51-84.

- Delgadillo Macías, et al., *Los sistemas de abasto alimentario en México. Frente al reto de la globalización de los mercados*, IIE-UNAM, Instituto de Geografía, Programa Universitario de Alimentos, Primera edición, México, 1993. 264 p.

- Dussel Peters Enrique, *El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el desempeño de la economía en México*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) / Naciones Unidas, 14 junio de 2000, 95 p.

- Flores Ana María, *La magnitud del hambre en México*, Impresiones Modernas S.A., Segunda Edición, México, 1972, 73p.

- Flores Verduzco, Juan José, *Integración económica al TLCAN y participación estatal en el sistema de innovación tecnológica en granos y oleaginosas en México*, UNAM 7 IEE / Editores Plaza y Valdés / CIESTAAM, México, Primera Edición, 2003, 255 p.

- Fritscher Mundt Magda, “Globalización, seguridad alimentaria y políticas agrícolas: el caso de México”, *XVII Seminario Internacional de Economía Agrícola del Tercer Mundo*, IIE-UNAM, 2001.

- George Susan, *Cómo muere la otra mitad del mundo. Las verdaderas razones del hambre*, Siglo Xxi, México, 1980, 327p.

- González Pacheco Cuahutemoc (coord.) *La agricultura 500 años después*, IIE/UNA, Primera Edición, 1993, 448 p.

- ----- Calderón Salazar Jorge A., “Reformas al Artículo 27 constitucional, Nueva Ley Agraria y su impacto en el desarrollo rural en México”, p. 177-202.
- ----- Ponce-Nava, Diana L., “La reforma al Artículo 27 constitucional y la nueva Ley Forestal. Su impacto en los recursos de México”, p. 197-202.
- González Pacheco Cuahutemoc y Felipe Torres, *Los retos de la soberanía alimentaria en México*, Vol. 1, IIE-UNAM/Juan Pablo Editor S. A., Primera Edición, México, 1993, 465 p.
- Gonzalez Pacheco Cuahutemoc, *El sector agropecuario mexicano drente al TLC*, IIE/UAM/Juan Pablos Editor S.A., Primera Edición, 1992, 390 p.
 - ----- Ortiz Wadgyamar Arturo, “Algunas consideraciones acerca de la apertura comercial de México y el TLC: la situación del sector externo y el impacto sobre la agricultura”, p. 199-213.
 - ----- Riera Fullana Juan, “El programa en el contexto del Tratado de Libre Comercio”, p. 214-219.
 - ----- De la Peña Sergio, “La agricultura mexicana de frente al TLC”, p. 44-53.
 - ----- Pérez Hernández Nélica, “Zona de Libre Comercio: reflexiones sobre su posible impacto en el comercio de productos agroalimentarios en América Latina”, p. 54-64.
- Lara Flores Sara Maria, *Nuevas experiencias productivas y nuevas formas de organización flexible de trabajo en la agricultura mexicana*, Juan Pablos Editor, procuraduría Agraria, Primera Edición, 1998, 302 p.
- Marguerite Bey (coord.), *Politiques Neoliberales et acteurs ruraux au Mexique*, IEDES-Université de Paris I, Centre d’ Etudes Comparatives sur le Développement (CECOD), 1998, 269 p.
- McEachern William, *Economía. Una introducción contemporánea*, International Thomson Editores, México, Cuarta edición, 1997, 895 p.

- Menez Robles María Eugenia, *El hambre a partir de la problemática del comercio internacional de cereales*, (TESIS), FCPyS / UNAM, Lic. Relaciones Internacionales, México, 1985, 142p.
- *Necesidades Esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000. Alimentación*, Siglo XXI, Tercera Edición, Tomo 1, México, 1985, 302p., p. 9-24.
- Paz Sánchez Fernando, *La economía agrícola mexicana. ¿Sin campesinos?*, Fondo Editorial TCA, UNAM/ División de Investigación, Primera Edición, México, 2003, 231 p.
- Peña Eulalia, Felipe Torres y Ma. Del Carmen de Vale (coord.), *El reordenamiento agrícola en los países pobres*, IIE/UNAM, Primera Edición, México, 1996, 381p.
- Per Pinstруп-Andersen , *La sécurité alimentaire dans les pays en développement Pourquoi l'action des gouvernements est nécessaire*
- Salvatore Dominick, *Economía Internacional*, Ed. Pearson Education, México, Sexta edición, 1999, 676 p.
- Schwentesius Rindermann Rita, Manuel Angel Gómez Cruz y Gary W. Williams (coord.), *TLC y agricultura ¿Funciona el experimento?*, por), Ed. Centro de Investigaciones Economicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM) de la Universidad Autónoma de Chapingo, Juan Pablos Editor S.A., Primera Edición, 1998, 396 p.
- Schwentesius Rindermann Rita, Manuel Ángel Gómez et. al. (coord.)¿El campo aguanta más?, . Centro de Investigaciones Economicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM) de la Universidad Autónoma de Chapingo / Primera Edición 2003, 251 p.
 - ----- Calva José Luis, “La agricultura mexicana frente a la nueva Ley agrícola estadounidense y la Ronda de Liberalizaciones del TLCAN”, p. 23-49.
 - ----- Gómez Cruz Manuel Ángel y Rita Schwentesius Ridermann, “Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario: evaluación a diez años”, p. 51-84.
- Seara Vázquez Modesto, *Derecho Internacional Público*, Ed. Porrúa, México, 1998, p.

469-475.

- *Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura*, FAO, 19 p.
- Solis Manjarrez Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, Colegio Nacional / Fondo de Cultura Económica FCE, México, 2000, p. 128.
- Strahm Rudolf H., *¿Por qué somos tan pobres?*, SEP Foro 2000, Traducido por Úrsula Oswald, México, 1986, 237p.
- Torres Torres Felipe (coord.), *Dinámica económica de la industria alimentaria y patrón de consumo en México*, UNAM/IIE, Primera Edición, 1997, 258 p.
- Torres Torres Felipe (coord.), *La seguridad alimentaria en México: Concepto, políticas, perspectiva y regionalización*, IIE-UNAM/ CONACYT, México, 2001. 369p.
- Torres Torres Felipe (coord.), *Seguridad alimentaria: seguridad nacional*, IIE/UNAM/Plaza Valdez, México, 2003, 291.
 - ----- Torres Torres Felipe y Teodoro Aguilar Ortega, "Aspectos de la vulnerabilidad alimentaria de México", 87-122.
 - ----- Trápaga Delfín Yolanda, "La ayuda alimentaria internacional. Entre la política asistencial y la comercial", 123-147.
- Del Valle Rivera Ma. Del Carmen (coord), *El Desarrollo agrícola y rural del tercer mundo en el contexto de la mundialización*, UNAM/IIE /Plaza Valdés Editores, Primera Edición 2004, 621 p.
 - ----- Martínez Morales a. Cristina, "Orientación neoliberal del desarrollo agropecuario", p. 209-225
 - ----- Fritscher Mundt Magda, "El tema agrícola en las disputas multilaterales: fracaso de la OMC", p. 111-130.
 - ----- Reig Nicolás, América Latina y la mundialización agroalimentaria, p.

23-55.

- ----- Lafourcade Oliver, "El marco internacional para el comercio y la cooperación", p. 55-61
- Trápaga Delfín Yolanda, "La Ronda Uruguay del GATT y sus perspectivas a seis años de iniciada", en *Los sistemas de abasto alimentario en México. Frente al reto de la globalización de los mercados*, IIE-UNAM, Instituto de Geografía, Programa Universitario de Alimentos, Primera edición, México, 1993, p. 28.
- Val Blanco Enrique Del, *El problema de Hambre, problema de estructura: el caso de México*, (TESIS), Facultad de Economía/ UNAM, Lic. Economía, 1976, 134p.

Hemerografía

- Anuario Estadístico de Comercio Exterior, ene-dic, vol. XVI, No. 12, 1991, p. 67-74.
- Anuario Estadístico de Comercio Exterior, ene-ene, vol. XVII, No. 1, 1994, p. 74-85.
- Anuario Estadístico de Comercio Exterior, ene-mar, vol. XXI, No. 3, 1998, p. 86-87.
- Anuario Estadístico de Comercio Exterior, ene-abr, vol. XXIV, No. 4, 2001, p. 105-106.
- Banco Mundial, *World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty*, Washington, 2001,
- Camargo López Jesús, "El sector agropecuario frente a los nuevos retos del TLC", en *Problemas del Desarrollo*, IIE/UNAM, Vol. 27, No. 105, abr-jun 1996, p. 33-45, 265 p.
- Castañón Rosario *et al.*, "Estructura y perspectivas de la industria de alimentos en México", en *Comercio Exterior*, febrero 2003, p. 114-127.
- De la Mora Gómez, Jaime, "La banca de desarrollo en la modernización del campo", en *Comercio Exterior*, octubre 1990, v. 40, No. 10, México, p. 943-952
- CEPAL, "La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta", *Estudios e Informes de la CEPAL*,

Naciones Unidas, Chile, 1989, p. 59

- Estadísticas 2001, *El sector Alimentario en México*, INEGI, 311p.
- Estrategia del FIDA para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, División de América Latina y el Caribe/Depto. de Administración de Programas, marzo de 2002. www.ifad.org
- FAO, *El estado mundial de la Agricultura y la Alimentación 2000*, Roma, 329 p.
- FAO, *El estado mundial de la Agricultura y la Alimentación 2002*, Roma.
- FAO, *La Clave para el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria. Plan de acción para la mujer en el desarrollo 1996-2001*, 1997, 32p.
- Green Raúl H., “El Comercio agroalimentario mundial y las estrategias de las transnacionales”, en *Comercio Exterior*, Vol. 39, No. 8, México, agosto, 1989, p. 663-673.
- Poder Ejecutivo Federal, *VI Informe de Gobierno 1994*. Administración de Carlos Salinas de Gortari
- Poder Ejecutivo Federal, *VI Informe de Gobierno 2000*. Administración de Ernesto Zedillo Ponce de León.
- Poder Ejecutivo Federal, *Anexo del Primer Informe de Gobierno, 2001*. Administración de Vicente Fox Quesada
- Secretaria de Agricultura y Recursos Humano, *Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994*, en *Comercio Exterior*, octubre 1990, p. 987.
- Sunkel Oswaldo, “Desarrollo, Subdesarrollo, Dependencia, Marginación y Desigualdades espaciales. Hacia un enfoque totalizante”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, Vol. 1, No. 1, Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional/ Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CIDU/CLACSO), Santiago de Chile, p. 513-546.
- The World Bank, *World Development Indicators 2002*
- Torres Torres Felipe, “Aspectos regionales de la seguridad alimentaria en México”, en *Revista de Información y Análisis*, No. 22, 2002, 12 p.

- Torres Torres Felipe, “¿Existe en México mayor prioridad que la producción de alimentos?”, en *Problemas del Desarrollo*, V. 27, No. 105, abril-junio, IIE/UNAM, 1996, p. 16-21.
- Torres Torres Felipe, “La agricultura autosustentable en el marco de la integración comercial de América del Norte”, en *Problemas del Desarrollo*, IIE, vol. 25, No. 96, ene-mar 1994, p. 65-75, 267p.
- Torres Torres Felipe, “La empresa trasnacional alimentaria y la industria alimentaria nacional”, en *Dinámica Económica de la Industria Alimentaria y patrón de consumo en México*, UNAM/IIE, Primera Edición, 1997, 258 p.
- *Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000*. Administración de Ernesto Zedillo Ponce de León.
- *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Administración de Vicente Fox Quesada
- UN System Network on Rural Development and Food Security, *Building Partnerships for Food Security*, 48 p.
- *World Food Programme*, Roma, UN, 2000.
- *World Food Programme*, Roma, UN, 2001.
- Entrevista realizada al Sr. José Isaac Alcantara Romero, productor de legumbre y hierbas en el municipio de Ozumba, Estado de México.

Fuentes de Internet

- http://www.fao.org/spfs/objectives_es.stm, 7 DE MARZO DE 2004
- *Mejorar el acceso a los mercados: Mayor coherencia entre la ayuda y el comercio exterior*, FMI, Marzo de 2002, <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2002/esl/032102s.htm>, 21/ sep/ 2004.
- *Alcanzando a los pobres rurales. Nueva Estrategia de Desarrollo Rural*, Banco Mundial, <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/11ByDocName/Strategy>, 21/sep/2004.
- *Subvenciones a la exportación y competencia de las exportaciones*

http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negs_bkgrnd08_export_s.htm

- *The EU and the WTO. OMC – Programa de Desarrollo de Doha: la UE dispuesta a moverse en tres áreas claves de la negociación*, Bruselas, 10 de mayo de 2004
http://www.fao.org/trade/index_es.asp
- **http://www.fao.org/trade/negoc_dda_es.asp#para2**
- <http://www.procampo.gob.mx/>
- SAGARPA, *Acuerdo Nacional para el Campo*, 28 abril de 2003, 47 p.
<http://www.sagarpa.gob.mx/cgcs/acuerdo/>
- United Nations, *Convenio sobre Ayuda Alimentaria*, Roma, 1999.
<http://untreaty.un.org/English/notpubl/19-41c-sp.htm>