

LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA



EN LA COYUNTURA
DE LA CUARTA
TRANSFORMACIÓN

BLANCA OLIVIA ACUÑA RODARTE
MIGUEL MEZA CASTILLO
COORDINADORES



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades

LA AUTOSUFICIENCIA
ALIMENTARIA EN LA COYUNTURA
DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN

Primera edición, 2020

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud,
Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México. C.P. 04960
Sección de Publicaciones de la División de Ciencias Sociales y Humanidades.
Edificio A, 3er piso. Teléfono 54 83 70 60
pubcsh@gmail.com / pubcsh@correo.xoc.uam.mx
<http://dcsh.xoc.uam.mx/repdig>
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libroelectronico>
<http://dcshpublicaciones.xoc.uam.mx>

ISBN: 978-607-28-2050-0

Edición digital

LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA EN LA COYUNTURA DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN

Blanca Olivia Acuña Rodarte
Miguel Meza Castillo
(coordinadores)





Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, Eduardo Abel Peñalosa Castro

Secretario general, José Antonio de los Reyes Heredia

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

Rector de Unidad, Fernando de León González

Secretario de Unidad, Mario Alejandro Carrillo Luvianos

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Directora, Dolly Espínola Frausto

Secretaria académica, Silvia Pomar Fernández

Jefa del Departamento de Relaciones Sociales, Carolina Terán Castillo

Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL

José Alberto Sánchez Martínez (Presidente)

Aleida Azamar Alonso / Alejandro Cerda García / Gabriela Dutrénit Bielous

Álvaro Fernando López Lara / Jerónimo Luis Repoll

Gerardo G. Zamora Fernández de Lara

Asesores del Consejo Editorial: Rafael Reygadas Robles Gil /

Miguel Ángel Hinojosa Carranza

COMITÉ EDITORIAL

Isis Saavedra Luna (Presidente)

Arturo Anguiano Orozco / Gerardo Ávalos Tenorio

David Benítez Rivera / Miriam Calvillo Velasco

Guadalupe Pacheco Méndez

Asistencia editorial: Varinia Cortés Rodríguez

Fotografías de portada: Blanca Olivia Acuña Rodarte

Diseño de portada: Logos Editores / Claudia Pacheco

Índice

Presentación.....	9
A manera de introducción. Políticas públicas y alimentación en México <i>Blanca Olivia Acuña Rodarte</i>	13
DEL NEOLIBERALISMO A LA CUARTA TRANSFORMACIÓN EN EL CAMPO MEXICANO	
1. La política pública en la cuarta transformación <i>Subsecretaría de Alimentación y Competitividad</i>	25
2. La autosuficiencia alimentaria, un reto de la cuarta transformación <i>Miguel Meza Castillo</i>	63
POLÍTICA ALIMENTARIA Y PERSPECTIVA DE GÉNERO	
3. La política alimentaria rural en el contexto de la cuarta transformación. ¿Programas productivos frente al vacío asistencial? Una mirada desde Acambay, Estado de México <i>Blanca Olivia Acuña Rodarte</i>	97
4. Género y necesidades nutricionales, temas prioritarios para el abasto alimentario rural en la cuarta transformación <i>Ivonne Vizcarra Bordi</i>	125

SOBERANÍA ALIMENTARIA, PRODUCCIÓN DE MAÍZ Y LEY DE SEMILLAS

5. El maíz en México, retos vigentes entre la autosuficiencia y la soberanía alimentaria <i>Elsa Guzmán Gómez</i>	159
6. Maíces nativos y legislación: el caso de Tlaxcala <i>Yolanda Massieu e Irene Talavera</i>	185
Conclusiones	209

Presentación

El problema en torno a la alimentación en México (desabasto, incremento en los precios de alimentos, calidad, caída en la producción de básicos, etcétera) se agravó en los últimos treinta años como resultado de las políticas neoliberales pues, por una parte, la dependencia alimentaria del país creció de forma notable, pero, por otra, no logró revertir esta problemática.

La apertura comercial y la desregulación del mercado en actividades clave, que apuestan a las supuestas “ventajas comparativas”; la privatización y el desmantelamiento de gran parte de las empresas paraestatales, y la reorientación de la política hacia el sector rural, provocaron la baja en la producción de buena parte de los granos básicos para la alimentación de la población y el aumento de la importación de alimentos y de insumos básicos para las actividades agropecuarias, lo cual acrecentó la dependencia e inseguridad alimentarias de nuestro país al ubicarlo en una situación muy vulnerable frente al exterior. La dependencia e inseguridad alimentarias no sólo se deben a que en México no se producen los alimentos suficientes para abastecer a la población, sino a que cada vez se depende en mayor medida de los grupos empresariales que controlan la comercialización de los alimentos y de los insumos básicos para la producción agropecuaria, los cuales operan únicamente en función de sus ganancias.

De manera paralela, la política alimentaria, que se sustentó en un abanico de programas caracterizados por el asistencialismo, cuyo marco de operación fue garantizar el acceso a los alimentos, pero desdeñándose el fomento a su producción, no logró mejorar las condiciones de alimentación de la población, en particular del sector rural. Programas como la Cruzada Nacional contra el Hambre, el Programa de Apoyo Alimentario (PAL Sin Hambre), programas de despensas y programas vinculados

a las transferencias monetarias condicionadas, canalizaron millones de pesos que no lograron revertir el problema de la pobreza alimentaria. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), entre 2008 y 2016, 62% de la población rural vivía en la pobreza y 30% en pobreza alimentaria. En el sector rural los hábitos de consumo han cambiado. Los recursos entregados por los programas Prospera (antes Pronasol, Oportunidades y Progresá) y Procampo han favorecido el consumo de productos industrializados, los cuales son vendidos principalmente por introductores y por las grandes empresas, este hecho afecta sobre todo a la población más pobre y con menos recursos del sector rural.

Ante tal situación, el gobierno actual encabezado por Andrés Manuel López Obrador ha decidido modificar sustancialmente la estrategia en torno a la producción, distribución, abasto y consumo de los alimentos.

Por un lado, uno de los proyectos prioritarios del actual gobierno es lograr la autosuficiencia alimentaria considerando dos ejes centrales: por una parte, “producir dentro del país, en la medida de lo posible, las semillas, los insumos, la energía y la maquinaria y equipo necesarios para la actividad productiva de alimentos”; por otra, “producir internamente los alimentos básicos y estratégicos que demanda la población” (Sader, 2019).

Por otro lado, frente al fracaso de la política alimentaria de las administraciones anteriores, el gobierno actual ha decidido eliminar algunos programas y enfrentar el problema alimentario, especialmente en las poblaciones más vulnerables, y se ha enfocado más en el fomento a la producción que en la asistencia.

La nueva estrategia representa un cambio sustancial en relación con la política alimentaria y de desarrollo rural impulsada desde hace más de tres décadas y media como parte de la política neoliberal; sin embargo, el reto es mayúsculo, no sólo porque se requiere de recursos presupuestales considerables para cambiar la política –al mismo tiempo que se opta por una política fiscal de austeridad, de no endeudamiento y cero déficit fiscal, lo cual no es un problema menor–, sino, sobre todo, porque la nueva política se enfrenta a un sistema alimentario globalizado en el que las empresas transnacionales ligadas a la alimentación juegan un papel muy importante, han adquirido un poder enorme y tienen un fuerte control sobre diferentes partes de la cadena de producción y comercialización de insumos y alimentos de la cadena alimentaria.

Desde esta perspectiva, resulta relevante analizar y debatir el tema a partir de diferentes vertientes y dimensiones: producción, distribución y abasto de insumos (semillas y fertilizantes); acopio y comercialización de granos; así como acopio y abasto de bienes de consumo. Asimismo, para el presente libro, también resulta importante hacer el análisis desde distintas perspectivas. El texto de la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad nos ofrece una visión sustentada de la situación del sector rural en la actualidad; de la importancia que tiene el sector en la economía de México; del peso relativo que tiene cada una de las actividades agropecuarias y forestales; de la relación existente entre ésta y las políticas hacia el campo desarrolladas por los últimos gobiernos, fundamentando con datos duros cómo dichas políticas condujeron al aumento de las importaciones de granos básicos y al aumento de la dependencia alimentaria de nuestro país. Con base en su diagnóstico sobre la situación en el campo, el autor argumenta las razones para realizar el cambio de política pública y el rescate del sector rural, y destaca en este sentido la importancia de los pequeños productores, contradiciendo así los argumentos planteados por los anteriores gobiernos para seguir una política neoliberal.

En el capítulo de Miguel Meza, se reflexiona sobre cómo cambiar las condiciones de la producción y distribución de insumos como las semillas y los fertilizantes, y de la producción y comercialización de los granos básicos, lo cual es determinante para avanzar hacia la autosuficiencia alimentaria, ya que como resultado de la política neoliberal éstas han pasado en buena medida a ser controladas por agentes privados cuyo interés es hacer negocio y obtener ganancias que obtienen a costa de la autosuficiencia alimentaria.

El capítulo de Blanca Olivia Acuña trata sobre la política alimentaria rural. La autora plantea que el mejoramiento de los alimentos consumidos por la población en las zonas rurales es fundamental para disminuir la pobreza alimentaria y mejorar sus condiciones de vida. Lo anterior conduce a analizar cuáles son las políticas adecuadas tendientes a revertir los gastos impulsados por las anteriores políticas, y a recuperar y valorizar la importancia de los alimentos producidos por los mismos campesinos.

Para Ivonne Vizcarra, el debate de la soberanía alimentaria en el marco de la **cuarta transformación** (4T) se relaciona de manera necesaria con la valoración del papel de las mujeres, tanto como sujetos abas-

tecedores de alimentos locales para satisfacer necesidades nutricionales en los hogares, como su posible potencial como proveedoras de alimentos a las ciudades. En ese sentido, la autora considera que prevalece la invisibilidad de las relaciones de género que predominan en el sistema agroalimentario, y también una falsa visibilización de las mujeres en las políticas sociales –ahora de bienestar– que atienden problemáticas de inseguridad alimentaria y nutricional.

Por su parte, el texto de Elsa Guzmán parte de un posicionamiento sobre la soberanía alimentaria como marco para discutir la política de autosuficiencia, desde el cual reseña aspectos de la estructura de producción y comercialización de maíz en México, como entorno de la aplicación de dicha política en cuestión y, a partir de ahí, reflexiona sobre las tendencias que se vislumbran y/o van marcando actualmente, con base en los dos escenarios anteriores, la soberanía y el maíz.

La producción y el consumo de maíces nativos y su relevancia en el consumo con miras a mejorar la alimentación es el tema del capítulo sobre maíces nativos y legislación, escrito por Yolanda Massieu e Irene Talavera. Las autoras señalan que “las variedades nativas del grano se siembran por campesinos, campesinas e indígenas temporaleros y minifundistas en todo el país, frecuentemente con el sistema milpa, de grandes virtudes alimentarias y ecológicas”, por lo que el cuidado y fomento de este tipo de cultivo milenario y tradicional es fundamental para avanzar en la autosuficiencia y mejora alimentaria de la población.

Bibliografía

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) (2019). *Acuerdo Nacional para la Autosuficiencia Alimentaria*, México.

A manera de introducción. Políticas públicas y alimentación en México

BLANCA OLIVIA ACUÑA RODARTE

Los cambios de las últimas décadas en materia económica y política han reconfigurado las formas tradicionales e institucionales de hacer política y tomar decisiones (Subirats, 2010: 17). La política agroalimentaria no ha quedado exenta de los intentos racionalizadores que buscan despolitizar los procesos e instrumentar las políticas más allá de los intereses de los actores en juego; sin embargo, esto supone modelos de implementación alejados de toda realidad, por lo que desentrañar no sólo la existencia, sino los mecanismos de interacción de los diversos actores, resulta un campo de exploración analítica muy interesante y relevante para comprender la complejidad de los procesos, sobre todo en el contexto del cambio de gobierno en México y el viraje de las políticas más importantes.

De manera tradicional, las políticas públicas habían sido analizadas desde el enfoque de las teorías de la elección racional y desde el paradigma positivista, lo cual reducía los estudios a la conveniencia y los efectos de éstas en cuanto a sus costos y beneficios calculables; además, tendía a conceptualizar los procesos de formulación como lineales, es decir, de arriba hacia abajo, que inician en la formulación y terminan con la implementación (Shore, 2010: 20). Este enfoque, con un fuerte componente instrumental y que permeó a disciplinas como la ciencia política y la economía, comenzó a ser alimentado por otras visiones más humanísticas y etnográficas, particularmente desde la antropología.

La concepción de las políticas públicas (PP) definidas como estrategias, como un componente racional del Estado con una clara intencionalidad, y dirigidas a enfrentar problemas que generalmente aquejan al colectivo y sobre las cuales se erige un reclamo de legitimidad (Wayne, 2007: 49), se

ha transformado. El enfoque causal, por ejemplo, considera a las PP como el resultado de un proceso social y político y no como simples iniciativas gubernamentales, sino que éste puede ser “complejo, tenso, volátil, sacudido por discrepancias sobre los objetivos y las acciones de la política, que obliga a negociaciones, ajustes, compensaciones entre los actores políticos y sociales interesados en la atención de un cierto asunto considerado público y en la necesidad de echar a andar una cierta política en respuesta” (Aguilar, 2009: 21). Autores como Meny y Thoenig insisten en la importancia de no aislar el campo de análisis del contexto general de la acción gubernamental, pero –a diferencia de Aguilar (2009)– sugieren ir más allá de los indicadores cuantitativos para identificar las implicaciones cualitativas; en este sentido plantean que “una política pública conlleva costos, obligaciones o inconvenientes, pero también beneficios, es decir, ventajas o privilegios” (Meny y Thoenig, 1990: 101).

Desde esa perspectiva, cabe señalar que el problema alimentario como asunto público no es nuevo. Las recurrentes crisis alimentarias que el México posrevolucionario enfrentó obligaron a los diferentes gobiernos a tomar acciones decisivas para resolverlas.¹ En esta fase del desarrollo del capitalismo, de forma paulatina y en contra de las aspiraciones privatizadoras de algunos grupos en el poder,² el Estado mexicano construyó un sistema agroalimentario fncado en la intervención y la definición de una política de autosuficiencia, el cual comenzó a entrar en crisis hacia mediados de la década de 1960. La política agroalimentaria sustentada en la autosuficiencia favoreció el papel central de los campesinos como proveedores de alimentos y materias primas. Convertidos en sujetos de la política cardenista y a contracorriente de los gobiernos posteriores, por medio de diversas transferencias de recursos, los campesinos lograron abastecer de alimentos a un México que comenzaba a industrializarse. Desde mediados de la década de 1930 y hasta finales de la de 1960, la

¹ Al respecto, vale la pena revisar la política intervencionista de Miguel Alemán para “reducir el costo de la vida” mediante estrategias de regulación de precios de los alimentos básicos y apoyos a los productores. Esta política trascendió por 30 años más, incluso contraviniendo sus pretensiones de libre mercado (Ochoa, 2000: 122). También se puede estudiar la difícil situación en la que llegó Lázaro Cárdenas al poder en materia de carestía y producción de granos básicos. Para el tema, véase Escobar (1990).

² En este caso, nos referimos al grupo de los sonorenses encabezados por Plutarco Elías Calles, quienes, con diferentes frenos a la naciente Constitución, intentaron impulsar un modelo productivo en el medio rural sostenido en la privatización de las tierras y los recursos naturales en general.

autosuficiencia alimentaria estuvo acompañada de una política de “subsidios a la producción de alimentos, el control de precios de alimentos de la canasta básica y precios de garantía a la producción, almacenaje y distribución de productos agrícolas” (Rangel, 2009: 7).

La autosuficiencia alimentaria implica que los países generen un sistema alimentario propio que considere no sólo la producción de alimentos, sino también las actividades inherentes, como la transformación industrial, la actividad comercial, los servicios financieros, los servicios tecnológicos y el cuidado del medioambiente. Entre las décadas de 1940 y 1960, como producto de un modelo de desarrollo fincado en la sustitución de importaciones, México fortaleció el abasto nacional a través de una amplia infraestructura productiva y comercial y toda una política de subsidios orientada a la autosuficiencia alimentaria.³

En ese contexto,

la seguridad alimentaria como factor básico en la constitución de políticas alimentarias nacionales se vinculaba con la idea de que la mejor forma de lograr esta meta consistía en producir internamente la mayor parte de los alimentos necesarios, quedando las importaciones relegadas a la función de cubrir los faltantes o la oferta de aquellos bienes de menor necesidad (Fritscher, 2004: 118).

Este enfoque permitió articular las políticas de producción de alimentos con las de consumo, de manera que aún a principios de la década de 1980 prevalecieron los subsidios generalizados a los precios de productos básicos de consumo popular. Esto favoreció, al menos durante tres décadas, cierta estabilidad social y la garantía de abastecer la demanda interna de alimentos con productos nacionales.

Sin embargo, la crisis económica, que se prolongó sobre toda la década de 1980, reconfiguró las principales estrategias de desarrollo, las cuales se expresaron en una serie de políticas de ajuste estructural que obligaron a reducir el gasto gubernamental y el déficit fiscal para favorecer el acceso a nuevos créditos en el mercado internacional.⁴

³ Cabe señalar que este modelo tuvo como base diversos mecanismos de transferencia de excedentes de la agricultura hacia la industria, lo cual generó procesos de descapitalización que explican la crisis agrícola de mediados de la década de 1960.

⁴ En particular, destacan la apertura comercial, que comenzó propiamente con la entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y el Tratado

La ola neoliberal dio paso a otro modelo agroalimentario, en este caso sustentado en las ventajas comparativas, por lo que el modelo de la autosuficiencia que ya había comenzado a debilitarse desde mediados de la década de 1960 fue profundizando la dependencia alimentaria.

El viraje en la política alimentaria tuvo sus primeros efectos a finales del siglo pasado, pues la producción de granos básicos comenzó a descender drásticamente, sobre todo el arroz, el sorgo, el trigo, la cebada y el frijol. En el caso del maíz, los efectos del *dumping*, generado por un proceso de apertura comercial abrupta e indiscriminada ligada a los acuerdos estipulados en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), provocaron el estancamiento de su producción a pesar de la demanda creciente.

El abasto nacional sustentado en la producción autosuficiente comenzó a desdibujarse como estrategia y dio paso a la “seguridad alimentaria” como el marco conceptual en el que se diseñaría la política alimentaria, con lo cual se redujo significativamente el papel de la agricultura campesina como proveedora de alimentos. Este nuevo enfoque subestimó a los campesinos como proveedores de alimentos; fueron los grandes productores –sobre todo de Sinaloa y Jalisco– quienes, a partir de una estrategia de subsidios y programas hídricos, de mecanización y uso de agroquímicos, incrementaron su producción de maíz blanco, convirtiéndose así en unos de los principales abastecedores del grano a nivel nacional.

El concepto de *seguridad alimentaria* surge por primera vez en 1943 en el marco de una reunión sobre manejo de excedentes de alimentos básicos en Estados Unidos (Flores *et al.*, 2012: 6). En el contexto de la crisis alimentaria de la década de 1970, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) celebró en Roma, en 1974, la Conferencia Mundial sobre la Alimentación. “Uno de sus objetivos fue acordar medidas para garantizar que ‘en un decenio nadie padeciera inseguridad alimentaria’. Por consiguiente, la Conferencia aprobó una serie de recomendaciones sobre lo que se conocía como ‘Seguridad alimentaria’”, definiéndose como la disponibilidad y suministro adecuado de alimentos en todo momento, por lo que había un énfasis en aumentar la producción para garantizar la disponibilidad (Simón, 2009: 35).

de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); la eliminación de subsidios a la producción, principalmente a los granos básicos; disminución y eliminación de aranceles; permisos previos de importación y cuotas de importación a los alimentos básicos.

Sin embargo, múltiples debates se generaron alrededor del concepto, pues desde diversas organizaciones sociales e intelectuales surgieron cuestionamientos como:⁵ ¿Cuáles son los criterios de análisis sobre la situación agroalimentaria? ¿Qué intereses de gobiernos y actores están involucrados? ¿El hambre se resuelve produciendo más alimentos? ¿Podemos hablar de hambre sin escasez? ¿Existe un acceso diferenciado, por ejemplo, entre mujeres, niños y ancianos? ¿Alimentación es igual a nutrición? ¿Y qué decir de la diversidad alimenticia?

La discusión, que permeó las décadas de 1980 y 1990, señaló el hambre y la pobreza como limitantes para acceder a los alimentos, así como la salud, la nutrición y el factor cultural. Estos factores influyeron para que, en 1996, la FAO redefiniera el concepto; el organismo señaló que:

La seguridad alimentaria, a nivel individual, familiar, nacional y regional, implica lograr que la población tenga acceso física y económicamente a una alimentación suficiente, sana y nutritiva, de acuerdo con sus preferencias, y que le permita satisfacer sus necesidades nutricionales y preferencias alimenticias para una vida activa y saludable (González, 2007: 10).

Así, se eliminó el criterio de la autosuficiencia alimentaria nacional, ya que el acceso sería garantizado, entre otras cosas, por medio de las importaciones. Con base en este esquema, la FAO diseñó un instrumento de medición que considera el riesgo de inseguridad alimentaria de un país cuando el valor de sus importaciones alimentarias es mayor a 25% del valor de sus exportaciones totales. De esta manera, las consideraciones para medir la seguridad alimentaria son de orden macroeconómico y dejan de lado la producción interna.

La racionalidad de la “seguridad alimentaria” permeó gobiernos y programas agroalimentarios del mundo lo cual se tradujo en políticas altamente dependientes de los mercados internacionales y en una reducción de los subsidios canalizados a la agricultura de granos básicos, en especial de autosubsistencia.

⁵ Aquí vale la pena destacar los cuestionamientos de Amartya Sen, quien a principios de la década de 1980 enfatizó que durante las hambrunas el principal problema no había sido la falta de alimentos, sino la imposibilidad de los pobres para acceder a éstos, lo cual introdujo la discusión de los derechos en el debate de la seguridad alimentaria (Simón, 2009: 36).

Sin embargo, la crisis alimentaria de 2008 evidenció la incapacidad de los empresarios agrícolas para sostener la demanda de alimentos; los precios de los principales granos se elevaron a causa, sobre todo, de la especulación y el incremento de la demanda en el mercado asiático, lo cual obligó a la FAO a incorporar en su discurso la necesidad de revalorar la agricultura familiar en la producción de alimentos. En el documento *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe* (2012), la FAO reconoció que 80% de las explotaciones agrícolas de la región son unidades de agricultura familiar, por lo que propone como otro cambio significativo darle un enfoque local y territorial a la seguridad alimentaria.

Si bien esta nueva narrativa reivindica la importancia de los sistemas de producción, consumo y distribución local, en los hechos han sido ignorados, descuidados y minados por las corporaciones y los gobiernos. A nivel local, muchas personas han perdido su capacidad de autonomía y autodeterminación como consecuencia directa de la expansión de la industria. El despojo y el desplazamiento de campesinos que conlleva este régimen agroalimentario se distingue por la idea de que estas personas deberán trasladarse al sector servicios y de manufacturas en las zonas urbanas, independientemente de los costos sociales y ambientales (Pimbert, 2009: 3-4).

En México, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, la política alimentaria quedó delineada en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018, publicado en diciembre de 2013, en el cual prevalece un discurso productivista y malthusiano sobre crecimiento poblacional y necesidad de incrementar la producción de alimentos. El documento planteaba la intención de producir, para 2018, 75% del abasto nacional de granos básicos y oleaginosas, a partir de una estrategia integral para incrementar la productividad mediante mecanismos de asociación del minifundio con privados (agroclusters de integración de cadenas de valor), que permitan economías de escala (DOF, 2013). En este sentido, el programa reproducía el planteamiento de los agronegocios del Banco Mundial, propuestos en su informe de 2008, en el que se apuesta por la asociación entre campesinos y empresas privadas para eficientar las condiciones productivas en el campo (Banco Mundial, 2008).

Lo anterior muestra que el modelo agroalimentario en México se ha configurado por medio de contradicciones, de la visión de diversos acto-

res que expresan sus intereses, sus proyectos. En la coyuntura del actual gobierno, los cambios en materia de política alimentaria nos conducen a aproximarnos a la apuesta por recuperar la autosuficiencia alimentaria, con la transformación significativa de los programas, la eliminación de otros, y la creación de nuevos, todo en el marco de la revalorización de la agricultura campesina.

En el presente libro, las y los autores analizan programas, proyectos y estrategias gubernamentales en la coyuntura de la llamada **cuarta transformación**. La metodología se basó en las políticas públicas como filtro conceptual, a partir del cual los textos analizaron las transformaciones de las políticas en materia de producción, distribución y abasto, por lo que resulta obligado reflexionar sobre el carácter teórico del concepto. Al respecto, cabe señalar que contrario a la visión tradicional que considera las políticas desde un enfoque causal y reactivo, para los fines del presente libro recuperamos la definición de *política* de Luis Aguilar (1992), la cual desde una dimensión compleja es “el resultado de toda una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales”, por lo que no es la simple decisión del gobierno, sino “la gran decisión en la cúspide del Estado”. En la misma lógica, Aguilar retoma a Lindblom y señala que “la política no es algo que acontece de una vez por todas. Es algo que se rehace sin cesar. Elaborar una política es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones” (Aguilar, 1992: 49).

Desde esta perspectiva, las políticas públicas no se reducen a intenciones unilaterales del gobierno, sino que se configuran como acciones colectivas y, por lo tanto, están sujetas a la disonancia entre lo definido y lo concreto, es decir, lo realizado. Esa disonancia implica un cúmulo de acuerdos, desencuentros, conflictos, negociaciones y tensiones entre los diferentes actores por lo que las políticas públicas se convierten efectivamente en el espejo de relaciones de poder y prácticas sociales; todas estas contradicciones son revisadas por las diferentes experiencias expuestas en el presente libro, en el marco de los cambios de la **cuarta transformación**.

El carácter complejo de las políticas públicas generó un nuevo marco de análisis, definición y respuestas hacia la idea de la gobernanza en la que la democracia participativa aparece como la base en la construcción de consensos políticos y sociales (Del Castillo y Azuma, 2011: 35). Sin embargo, consideramos que detrás de esta intencionalidad democratiza-

dora, la gobernanza se ha erigido como discurso y práctica, en un contexto de alta conflictividad social, del carácter confuso y ambiguo de la separación entre esfera pública y privada y del “aumento de la complejidad de la acción pública” (Subirats, 2010: 27).

En ese sentido, resulta importante plantear que ciertamente el ámbito de la alimentación se ha complejizado, pues la apertura de mercados y la reducción de la regulación estatal, profundizaron las tensiones entre los productores de granos básicos y los compradores que generalmente especulan con las cosechas nacionales. La situación también resulta más compleja, debido a que los problemas alimentarios como el hambre y la desnutrición se han incrementado en las últimas décadas, lo cual incluso ha obligado a virar el rumbo de los propios organismos que apelaban al mercado como principal proveedor de alimentos.

La seguridad alimentaria como enfoque dominante conlleva implícitamente un reacomodo en el papel de los actores involucrados, pues al definir su objetivo en el acceso y la disponibilidad, le otorga al mercado un papel sustantivo; mientras que la tarea estatal de garantizar la alimentación se reduce a escasos programas productivos, en este caso son los programas asistenciales los que protagonizan la atención del problema. Incluso proveer de despensas, transferir recursos para la compra de alimentos o distribuir insumos para preparar desayunos escolares posiciona a los privados en un lugar privilegiado, pues son los principales productores y distribuidores de los componentes de estos insumos canalizados por el Estado.

Sin embargo, desde esta visión, el problema alimentario no ha logrado revertirse, lo que se refleja en los datos ofrecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en los que se señala que, en 2008, 21.7% de la población nacional sufrió carencia por acceso a la alimentación, mientras que una década después la padeció 20.4% (Coneval, 2019). Como se observa, el problema prácticamente se mantiene en las mismas proporciones, lo cual muestra el fracaso de la política alimentaria pues, en el mismo periodo, los recursos transferidos a los programas para enfrentar la carencia alimentaria se incrementaron de manera significativa.

Esta situación llevó al gobierno de Andrés Manuel López Obrador a reorientar la política agroalimentaria para recuperar la autosuficiencia mediante dos estrategias centrales: producir nuestros propios alimentos y producir los insumos base de esta actividad productiva.

La nueva estrategia representa un cambio sustancial en relación con la política alimentaria y de desarrollo rural impulsada desde hace más de tres décadas y media como parte de la política neoliberal; sin embargo, el reto es mayúsculo, no sólo porque se requiere de recursos presupuestales considerables para cambiar la política, sino, sobre todo, porque ésta se enfrenta a un sistema alimentario globalizado en el que las empresas transnacionales ligadas a la alimentación juegan un papel muy importante, ya que han adquirido un poder enorme y tienen un fuerte control sobre diferentes partes de la cadena de producción y comercialización de insumos y alimentos de la cadena alimentaria.

De tal forma, resulta de particular importancia analizar y debatir el tema desde las diferentes vertientes de la política agroalimentaria: producción, distribución y abasto de insumos (semillas y fertilizantes); acopio y comercialización de granos; así como acopio y abasto de bienes de consumo.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F. (1992). “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, Luis (2009). “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en Freddy Mariñez y Vidal Garza (coords.), *Política pública y democracia en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Banco Mundial (2008). “Qué puede hacer la agricultura a favor del desarrollo”, *Informe sobre el desarrollo mundial*, 2008.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2019). *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México. Medición de la pobreza serie 2008-2018*, México. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/Pobreza_2018_CONEVAL.pdf> (consultado el 23 de enero 2020).
- Del Castillo, Gloria y Alicia Azuma (2011). “Sociedad del conocimiento y gobernanza: nuevos desafíos, nuevas competencias”, en Gloria del Castillo y Alicia Azuma, *Gobernanza local y educación. La supervisión escolar*, México, Flacso.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2013). “Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018”, 13 de diciembre, México, Segob.

- Escobar, Saúl (1990). “La ruptura cardenista”, en Everardo Escárcega López (coord.), *Historia de la cuestión agraria mexicana. El cardenismo: un parteaguas histórico en el proceso agrario*, tomo 5 (primera parte), México, Siglo XXI-CEHAM.
- Flores Pérez, Janet, Brenda Parela Vázquez y Ma. Luisa Quintero (2012). *¿Soberanía, seguridad, autosuficiencia o crisis alimentaria? Caso de México y la región este de África. Problemas básicos en salud y calidad de vida*. Disponible en <<http://www.revista.unam.mx/vol.13/num8/art87/index.html>> (consultado el 12 de febrero de 2020).
- Fritscher, Magda (2004). “El tema agrícola en las disputas multilaterales: fracasos en la OMC”, en María del Valle (coord.), *El desarrollo agrícola y rural del tercer mundo en el contexto de la mundialización*, México, UNAM / Plaza y Valdés.
- González Chávez, Humberto (2007). “La gobernanza mundial y los debates sobre la seguridad alimentaria”, *Desacatos*, núm. 25, pp. 7-20.
- Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig (1990). *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Ochoa, Enrique (2000). *Feeding Mexico, The Political Uses of Food Since 1910*, Wilmington, SR Books.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2012). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2012*, FAO. Disponible en: <<http://www.fao.org/3/i3068s/i3068s.pdf>>.
- Pimbert, Michel (2009). *Towards Foods Sovereignty*, Londres, IIED.
- Rangel Faz, Gabriela (2009). *Caracterización de la política alimentaria: sus alcances y limitaciones*, México, CEDRSSA (mimeo).
- Simón, George-André (2009). “Concepto y gobernanza internacional de la seguridad alimentaria: de dónde venimos y hacia dónde vamos”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 224, pp. 19-45.
- Shore, Cris (2010). “La antropología y el estudio de política pública: reflexiones sobre la formulación de las políticas”, *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, núm. 10, pp. 21-49.
- Subirats, Joan (2010). “Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas”, *Ekonomiaz*, núm. 74, pp. 16-35.
- Wayne, Parsons (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso.

Del neoliberalismo
a la cuarta transformación
en el campo mexicano

1. La política pública en la cuarta transformación

SUBSECRETARÍA DE ALIMENTACIÓN Y COMPETITIVIDAD

El sector rural en México

México ocupa el décimo primer lugar a nivel mundial en la producción de alimentos. En 2017, el sector agrícola generó 263 millones de toneladas con un valor de 468 millones de pesos;¹ el sector pecuario 21.1 millones de toneladas y 355 532 millones de pesos, y el sector pesquero 2.1 millones de toneladas y 29 814 millones de pesos, lo que da un total de 286 millones de toneladas y 853 664 millones de pesos. El 67.7% del total de divisas por la venta al exterior de productos agroalimentarios de origen mexicano corresponden a 20 productos con mayor valor comercial (Sagarpa-SIAP, 2018).

El sector agrícola contribuye en una proporción mayor a su tamaño relativo en la economía (3.1% para el caso de México). Como lo sugieren la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), en los análisis del sector rural se debe considerar la contribución del sector agropecuario ampliado que incluye las actividades primarias, de transformación (agroindustria), insumos y servicios. Bajo esta consideración, el aporte al producto interno bruto (PIB) ampliado en México es de alrededor de 7.5% (Robles y Mejía, 2018).

¹ A precios constantes de 2013.

Una característica que distingue a la estructura agraria y productiva de nuestro país es la pequeña y mediana propiedad. En 2018 se registraron 5 192 000 productores (84% hombres y 16% mujeres), en posesión de poco más de 9.2 millones de terrenos, de los que 97.6% corresponden a pequeños o medianos productores,² que tienen en sus manos 85% de la superficie agropecuaria y forestal (Sagarpa e Inegi, 2017).³

El problema en México es que a estos productores se les ve como improductivos y en condición de pobreza, por lo que son atendidos casi exclusivamente por programas de carácter social. No se reconoce que este sector de productores genera la mitad de la producción nacional, contrata más de 60% del empleo pagado, es abastecedor importante de materias primas para la agroindustria del país, y mantiene la diversidad genética y alimentaria que dio lugar al reconocimiento de la comida mexicana por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

México ocupa el décimo octavo lugar a nivel mundial por el número de personas que trabajan en el sector agropecuario y pesquero. En él se emplean a 7 056 744 personas, de las cuales 85% se ubica en el sector agrícola, 11% en el sector ganadero y el resto en el sector pesquero. También se distingue por los bajos ingresos: 53% tiene un nivel de ingreso de hasta dos salarios mínimos y 11.5% más de 2 y hasta 5 salarios mínimos (Sagarpa y SIAP, 2018).

De los 25 millones de hectáreas destinadas a la agricultura en México, en 21.6 millones se cultivan alrededor de 550 cultivos cíclicos y perennes, entre los que se encuentran cultivos básicos, forrajeros, oleaginosas, frutales, hortalizas, agroindustriales, ornamentales y los denominados no tradicionales (Sagarpa y SIAP, 2018). Si bien existe un patrón de cultivos muy extenso, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en su artículo 179, considera siete cultivos como básicos y estratégicos: maíz,

² De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), los *productores de mediana escala* se refiere a productores de más de 0.2 hasta 5 hectáreas de riego y más de 5 y hasta 20 hectáreas de temporal, en los cuales predomina el trabajo contratado, el acceso a recursos y la producción orientada tanto al autoconsumo como a los mercados; mientras que los *productores de pequeña escala* son de hasta 0.2 hectáreas de riego y hasta 5 hectáreas de temporal, en los cuales predomina el trabajo familiar, el acceso limitado a recursos y la producción orientada preponderantemente al autoconsumo (Sader, 2020: 8).

³ Para mayores detalles, véanse las Encuestas Nacionales Agropecuarias (Sagarpa, 2012, 2014, 2017).

caña de azúcar, frijol, trigo, arroz, sorgo y café. Si adicionamos las oleaginosas más importantes (algodón, soya y cártamo), los *commodities* y los cultivos para alimentar el ganado (avena, maíz forrajero, pastos cultivados) resultan 30 productos que ocupan 87% de la superficie cultivable (Cámara de Diputados, 2019).

La actividad ganadera ocupa un número muy importante de los productores rurales. De acuerdo con el Padrón Ganadero Nacional 2016 se tienen registradas 1 463 000 unidades económicas pecuarias, de las cuales 935 585 corresponden a unidades productivas pecuarias (Sagarpa, 2016b). En 2018 contaron con 9.9 millones de cabezas de ganado en pie y se alcanzó un volumen de producción de 22 millones de toneladas. El total de terrenos con ganadería como actividad principal asciende a 1 065 000 y disponen de 33.7% de la superficie con actividad agropecuaria o forestal, siete puntos porcentuales más que la superficie agrícola (Sagarpa, 2017). La ganadería cumple varias funciones: genera ingresos económicos a las unidades productivas; significa ahorro para las mismas; contribuye con los contenidos proteicos a la dieta familiar; representa la única fuente de tracción para muchas unidades, y resuelve problemas de falta de disponibilidad de dinero en casos de enfermedades o urgencias.

El sector pesquero y acuícola de México cuenta con alrededor de 11 500 km de costa, con cerca de tres millones de kilómetros cuadrados de Zona Exclusiva Económica (ZEE); 125 000 hectáreas para acuicultura; 159 000 personas registradas en la captura y acuicultura y 76 096 embarcaciones, de las cuales 97% son pescadores ribereños. Se pescan 1.7 millones de toneladas y se crían 398 000 toneladas de especies; destacan 12: sardina, atún, camarón, mojarra, ostión, carpa, calamar, jaiba, pulpo, almeja, jurel y sierra. Nuestro país es el décimo séptimo lugar en producción pesquera a nivel mundial, y las principales entidades productoras son Sinaloa, Colima, Chiapas, Baja California, Veracruz, Nayarit, Oaxaca, Baja California Sur, Guerrero y Jalisco (Sagarpa-SIAP, 2018).

Las actividades agropecuarias y pesqueras están asociadas a la baja productividad. Los factores que inciden en este comportamiento son: *i)* la poca incorporación de tecnologías e innovaciones; *ii)* la baja disponibilidad y obsolescencia de la maquinaria; *iii)* la desvinculación de la investigación con las demandas de los productores; *iv)* la decreciente disponibilidad de agua y uso ineficiente de recursos a nivel parcelario, asociado con la baja inversión en rehabilitación, modernización y tecnificación del riego parcelario; *v)* baja utilización de material genético de

calidad; *vi*) el deterioro de las praderas y agostaderos; *vii*) los efectos negativos del cambio climático; *viii*) el deterioro de los recursos naturales (agua y suelo); *ix*) la poca articulación entre diferentes agentes que intervienen en las cadenas de valor; *x*) las bajas capacidades técnicas; *xi*) la desarticulación entre las políticas de conservación, vigilancia y sanción por una parte y la política de fomento, con impactos negativos similares en las capacidades productivas y de gestión comunitarias; *xii*) la compleja regulación, y *xiii*) el desaprovechamiento del potencial acuícola y la alta vulnerabilidad a riesgos sanitarios (Sagarpa, 2016a, 2016b, 2016c).

A partir de 1980 los cultivos que más crecieron en términos de superficie cosechada, especialmente a partir del año 2000, fueron: pastos, zarzamora, maíz forrajero, aguacate, limón, avena forrajera, fresa y naranja. Por el contrario, los cultivos que mostraron un crecimiento negativo son: cártamo, tabaco, ajonjolí, arroz palay, algodón hueso, melón, tomate rojo, trigo, papa y sorgo (Sagarpa y SIAP, 1980-2018). Nuestro patrón de cultivos, por un lado, se ha ganaderizado y, por el otro, se ha especializado en *commodities*; por ejemplo, sin considerar el maíz amarillo en grano, el cual en parte se utiliza para alimentar al ganado, la superficie con pastos y forrajes representó 25% de la superficie cosechada en 2018 (cuadro 1.1).⁴

De acuerdo con las Encuestas Nacionales Agropecuarias, entre 2012 y 2017, hay una tendencia al mayor uso de agentes químicos (fertilizantes, herbicidas e insecticidas). En contraste, se observa una disminución en el uso de semillas mejoradas y certificadas; maquinaria para sembrar y cosechar, y podas. Por su parte, las prácticas agroecológicas no logran posicionarse entre los productores, pues el uso de abonos naturales, el control biológico de plagas y la rotación de cultivos permaneció constante mientras que la labranza de conservación aumentó en 2016 y disminuyó en 2017 con respecto a 2012. Sería importante investigar los efectos que genera el mayor uso de agroquímicos, pues algunos reportes manifiestan que el incremento en enfermedades cancerígenas en la población se encuentra asociada al uso de estos productos. También sería relevante preguntarse por qué a pesar de que en los últimos 15 años se otorgaron subsidios para la compra de maquinaria y para la incorporación de innovaciones tecnológicas, no se reflejó en las prácticas agrícolas de los productores, pues el uso de la maquinaria disminuyó en 2017 con respecto a 2014 (cuadro 1.2).

⁴ Si consideramos el maíz amarillo en grano que se utiliza para forraje, la superficie asociada a la ganadería llegaría a poco más de 40% de la superficie cultivada en un año.

Cuadro 1.1. Principales cultivos, superficie cosechada 1980-2018

Cultivo	1980	1990	2000	2010	2018	Tasa 1980-2018
Pastos	147117	403380	1688470	2253963	2421244	40.68
Zarzamora	-	-	1153	6392	13164	27.40
Maíz forrajero	103720	138254	197790	493224	600941	12.62
Aguacate	54498	77365	94104	123404	206389	7.33
Limón	57311	72216	121138	143869	174406	5.38
Avena forrajera	251450	303484	420047	723156	644982	4.12
Fresa	6133	5143	4506	4781	13652	3.23
Naranja	161937	176003	323618	334573	326689	2.68
Cebolla	25563	49818	48637	44836	50168	2.53
Chile verde	81383	97284	145674	143975	156799	2.44
Agave		12035	7692	15880	22745	2.34
Pepino	11099	15516	17475	15653	19597	2.01
Caña de azúcar	537458	571162	618282	703943	771110	1.14
Sandía	29320	29705	46139	44040	41118	1.06
Café cereza	475595	587235	701326	741411	629799	0.85
Soya	154037	285615	69969	153473	190628	0.63
Cebada	319315	262840	290380	267668	352113	0.27
Plátano	73343	74658	72359	76927	78533	0.19
Maíz	6766479	7338872	7131181	7148046	7122562	0.14
Frijol	1551352	2094017	1502818	1630225	1596224	0.08
Sorgo	1543092	1817741	1899201	1768382	1300528	-0.41
Papa	80165	81245	67965	55359	60303	-0.65
Trigo	723804	932763	707768	678553	541345	-0.66
Tomate rojo	69472	81545	74629	52089	49209	-0.77
Melón	27052	40417	28005	21410	18959	-0.79
Algodón hueso	355330	219772	77232	112937	240580	-0.85
Arroz palay	127477	105402	84069	41748	45150	-1.70
Ajonjolí	263999	110432	69702	70504	78656	-1.85
Tabaco	42104	21722	22674	4004	6552	-2.22
Cártamo	416250	157199	84705	83949	26709	-2.46

Fuente: Sagarpa-SIAP (1980-2018).

Cuadro 1.2. Porcentaje de unidades de producción según principales tecnologías agrícolas utilizadas

Tecnología empleada	ENA 2012	ENA 2014	ENA 2017
Tipo de semilla			
Criolla	60.9	82.2	77.5
Mejorada	29.7	29.2	25.7
Certificada	nd	12.6	10.1
Transgénica	nd	0.2	0.4
Fertilizantes químicos	65.5	68.8	68.2
Herbicidas	61.7	62.7	66.9
Insecticidas	45.3	48.2	54.8
Abonos naturales	40.4	27.5	39.1
Plántula	nd	21.0	34.1
Sembradoras	nd	33.4	22.6
Rotación de cultivos	19.6	26.8	21.9
Podas	22.2	34.2	16.9
Labranza de conservación	12.9	23.2	16.3
Quemas controladas	18.8	22.7	16.2
Cosechadoras	nd	18.6	14.3
Control biológico de plagas	12.7	16.7	12.4

Fuente: Sagarpa e Inegi (2017).

El problema de la salud de los suelos en México es grave. Se estima que 42% de la superficie nacional está afectada por erosión hídrica, y que 17 entidades federativas muestran daño en más de 50% de su territorio. Con respecto a la erosión eólica potencial, se estima que 89% del territorio nacional se encontraría en riesgo de estar afectado (Semarnat, 2012). La degradación de los suelos afecta a 89 millones de hectáreas. Los procesos de degradación de los suelos dominantes son: la degradación química (17.8%), la erosión hídrica (9.5%) y la erosión eólica (5.7%). Sagarpa (2017) reporta datos similares del total de hectáreas que tiene el territorio nacional, más de 142 millones se encuentran en procesos de degradación física, química y biológica, lo cual se refleja en el cambio climático y en la severa y creciente escasez de agua y alimentos.

Aunado a esto, hay que agregarle la pérdida de recursos de manera persistente: entre 150 000 y 190 000 hectáreas de deforestación anual (Semarnat, 2015).

En México, la precipitación pluvial es muy variable a lo largo del año. La mayor parte de la lluvia ocurre en el verano y el resto del año es relativamente seco.⁵ Sobre disponibilidad de agua para uso agrícola es importante señalar que 80% de los productores cultivan bajo condiciones de temporal. Del total de la superficie laborable, 38.8% se encuentra en regiones donde la precipitación es menor a 750 milímetros al año, lo que dificulta las actividades agrícolas. En términos de tenencia de la tierra, bajo este rango de precipitación se encuentra: 66.7% de la propiedad privada, 55.8% de la ejidal y sólo 19.3% de las tierras comunales.

La superficie irrigada presenta las siguientes características: *i*) somos el país que cuenta con la mayor superficie irrigada en América Latina y el sexto a nivel mundial; *ii*) 75% de la distribución de volúmenes concesionados por usos agrupados consuntivos es para la agricultura (incluye ganadería, forestal y pesca); *iii*) no se ha incrementado en los últimos 50 años la superficie irrigada que actualmente asciende a 5.576 millones de hectáreas,⁶ a la que tienen acceso sólo 17.6% de las unidades de producción, *iv*) dos terceras partes de la superficie irrigada se localiza en 10 entidades: Sinaloa, Sonora, Michoacán, Chihuahua, Jalisco, Tamaulipas, Guanajuato, Veracruz, Hidalgo y Baja California, en ese orden; *v*) el rendimiento en toneladas por hectárea de la superficie bajo riego es de 2.2 a 3.3 veces mayor que la superficie en régimen de temporal, y *vi*) en el entorno actual es previsible la disminución de la disponibilidad del agua por el cambio climático, por el cambio de uso para otras actividades industriales y consumo humano y por la pérdida del recurso (Semarnat y Conagua, 2014; Sagarpa e Inegi, 2014).

En el periodo de 1997 a 2016, las exportaciones crecieron a una tasa promedio anual de 7.7% y las importaciones, 6.5%. Esta diferencia en los ritmos de crecimiento dio como resultado que al final de los dos últimos años del periodo se presentaran superávits, de 960 y 3 175 millones de dólares, en 2015 y 2016 respectivamente (Banco de México, 2017).

⁵ La precipitación normal del país en el periodo de 1971-2000 fue de 760 milímetros, de acuerdo con la Comisión Nacional del Agua (Conagua).

⁶ Otras fuentes mencionan poco más de 6 millones de hectáreas, que fue la registrada en 1970.

A partir de 2015, el superávit en la balanza comercial del sector primario generó distintas reflexiones sobre las razones de este resultado positivo que no mostraba el sector desde hacía muchos años. La balanza positiva es resultado de varias causas: desde 1997 las exportaciones crecieron a una tasa promedio anual mayor que las importaciones (7.7% *versus* 6.5%); la devaluación del peso frente al dólar de los últimos años; los cambios en el patrón de cultivos que se manifestó en el crecimiento de la superficie sembrada de aguacate, berries, agaves, etcétera; el aumento de la superficie cosechada que ahora ronda los 22 millones de hectáreas; los cambios a partir de 2015 de la metodología para medir el crecimiento del sector; el incremento del rendimiento de algunos cultivos, especialmente hortalizas, y el aumento de la superficie rentada y de la agricultura de contrato (Presidencia de la República, 2017).

A pesar de esta balanza comercial positiva, durante el periodo 2013-2018 importamos 120 millones de toneladas de los seis cultivos considerados estratégicos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), lo cual nos aleja cada vez más de satisfacer la demanda interna de estos cultivos; el crecimiento de los rendimientos de los cuatro cultivos básicos (arroz, frijol, maíz y trigo) fue marginal; estamos importando alrededor de 90% de las semillas oleaginosas que demanda el país; los beneficios de las exportaciones favorecieron principalmente a la agroindustria y a un porcentaje muy reducido de productores; los ingresos de los productores se encuentran estancados desde hace 20 años, y los resultados de la balanza poco tuvieron que ver con las políticas públicas (Sagarpa-SIAP, 2018).

Al revisar las exportaciones e importaciones durante el periodo 2013-2018 se desprende que los cultivos considerados como estratégicos por la LDRS (maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo y soya) registran las mayores importaciones; de estos seis cultivos se compraron al extranjero, principalmente a Estados Unidos, 120 millones de toneladas, mientras que sólo se exportaron alrededor de cinco millones de toneladas (Sagarpa-SIAP, 2018).

La importación y dependencia de granos básicos y proteína de origen animal en México han sido una tendencia creciente observada de manera muy puntual en las tres últimas décadas. Estas importaciones se dieron como consecuencia de una apertura unilateral e indiscriminada, donde los precios de los productos básicos del exterior acusaban serias distorsiones al comercio, derivadas principalmente de: *i*) apoyos directos y en-

cubiertos (subsidios) en los países de origen, principalmente de Estados Unidos; *ii*) diferencias en la estructura de mercado y de normatividad de calidad; *iii*) ventas a precio *dumping* (valores por debajo del costo de producción del país de origen), donde deberían observarse costos de producción, gastos administrativos y una utilidad razonable; *iv*) permisibilidad de las autoridades regulatorias nacionales para la incorporación de sucedáneos de insumos agrícolas y pecuarios nacionales, evadiendo temas de denominación de producto y contenido en etiqueta; *v*) limitaciones de acceder al mercado regional por obstáculos técnicos al comercio en términos de sanidad e inocuidad, y *vi*) favorecimiento de la política pública para importaciones en suposición de asegurar abasto a precios inferiores.

En el caso del maíz, el crecimiento de las importaciones es evidente, ya que en 2017 alcanzaron 14.3 millones de toneladas con un valor de 2 566 millones de dólares. El principal factor del crecimiento de las importaciones es la expansión de la industria de alimentos balanceados y la industria almidonera, debido a que más de 90% de dichas importaciones son captadas por estas industrias. La producción nacional de maíz ha mostrado un estancamiento, pues desde 2008 ha crecido a una tasa media anual de sólo 1.4%, muy por debajo del crecimiento de las necesidades del consumo interno. El rendimiento nacional en 2017 fue de apenas 3.8 toneladas por hectárea con un precio medio rural de 3 609 pesos por tonelada, lo cual difícilmente alcanza a cubrir costos de cultivo.

La dependencia alimentaria del maíz amarillo se ha incrementado en los últimos años como consecuencia de un aumento en la demanda, mayor al crecimiento de la oferta. El consumo aparente de maíz amarillo registró una tasa de crecimiento anual promedio de 7.1% en el periodo 2006-2012 y de 12.4% de 2013 a 2017. De continuar esta tendencia, la diferencia entre la producción y el consumo aparente pasará de 14.3 millones de toneladas en 2017 a 18.4 en 2030. El maíz amarillo se destina principalmente a la industria o la fabricación de alimentos balanceados para la producción pecuaria.

El trigo está catalogado como un producto básico en la LDRS y como prioritario en la Planeación Agrícola Nacional. Es el segundo cereal más importante en la alimentación de los mexicanos, al consumirse en promedio 66 kg per cápita en 2017. Las importaciones de trigo panificable alcanzaron un valor de 1 027 millones de dólares, repuntando de una disminución que habían experimentado hasta 2016. La producción na-

cional ha mostrado una tasa de crecimiento medio anual desde 2008 de -2%, con una clara tendencia a la baja. En 2017, el rendimiento nacional no superó las 5.3 toneladas por hectárea con un precio de 3 709 pesos por tonelada lo cual de ninguna manera permite una rentabilidad razonable para los productores del grano.

El arroz está considerado como uno de los cultivos básicos en la LDRS por su importancia en la dieta de los mexicanos; en 2017 se consumieron 11.3 kg per cápita. Hasta 1998 México fue autosuficiente en la producción de arroz; sin embargo, en la actualidad existe una dependencia en las importaciones de este grano. En 2017, la satisfacción de los requerimientos con producción nacional disminuyó de 21.6% a 19.5%, por lo que se importaron 1.2 millones de toneladas, principalmente de Estados Unidos, Guyana y Uruguay. El arroz ha mostrado altos niveles de importación y una clara tendencia creciente. En 2016 se importaron 671 532 toneladas con un valor de 322.8 millones de dólares. En cambio, la producción nacional se encuentra estancada con una tasa de crecimiento medio anual desde 2008 de 1.9%, muy por debajo de las necesidades de consumo de la población. El promedio de rendimiento en 2017 fue de 6.4 toneladas por hectárea a un precio de 4 120 pesos por tonelada, por debajo de los costos de cultivo.

El frijol representa un cultivo clave en la dieta nacional, el consumo anual per cápita es de 9.9 kg; la producción nacional cubre casi la totalidad de la demanda nacional. Las importaciones anuales de frijol han sido muy variables. En 2017 significaron una salida de divisas de 125 millones de dólares. Por otra parte, una causal limitante del desarrollo de este cultivo es el alto costo de la intermediación y la especulación del mercado nacional. Sin embargo, la producción nacional se ha mantenido estancada a una tasa de crecimiento medio anual de 0.7% desde 2008, que de continuar así podría significar un repunte de las importaciones. El rendimiento en 2017 fue de 0.7 toneladas por hectárea con un precio medio rural de 13 832 pesos por tonelada que genera un ingreso insuficiente para las necesidades de cualquier productor.

Los cuatro cultivos analizados muestran producciones estancadas o con muy ligero crecimiento, además de un aumento continuo de las importaciones. De manera gradual dichas importaciones han desplazado la producción nacional y desmantelado las cadenas de valor alimentaria, al cambiar el origen de la proveeduría de su materia prima para el comercio e industria. Dicho desplazamiento llevó al sector a una inviabilidad eco-

nómica para ser sujeto de crédito y consecuentemente de rentabilidad. En el caso de la producción se tienen bajos rendimientos y precios que desincentivan la actividad productiva.

Por otro lado, entre 1980 y 2016, la producción ganadera vinculada a la cría de aves y sus derivados (huevo de plato) creció más de 300%; le siguió la producción de ovinos (más de 100%) y, por último, los bovinos, tanto para carne, leche y ganado en pie (más de 60%). En contraste, la producción de miel, guajolote en pie y en canal, lana sucia, caprino leche y cera en greña tuvieron un resultado negativo que va de -15 a -77%. Estas tendencias se asocian al aumento de las superficies de cultivos destinados a la ganadería y al incremento de los hatos ganaderos. En síntesis, nuestra orientación productiva agropecuaria se ha ganaderizado (Sagarpa-SIAP, 2018).⁷

La actividad ganadera se caracteriza por la baja capitalización de las unidades productivas, la cual se refleja en la insuficiencia y obsolescencia de la infraestructura, equipo y maquinaria, para el proceso productivo y posproductivo, así como para la transformación y comercialización de los productos; la baja utilización de material genético de calidad; el deterioro de las praderas y agostaderos; la baja innovación tecnológica y las bajas capacidades técnicas de la mayoría de los pequeños ganaderos, y el deterioro de los recursos naturales, especialmente suelo y agua (Sagarpa, 2016b).

En las últimas tres décadas la dependencia de importaciones de productos y subproductos de cerdo se dio de manera exponencial con base en valores residuales por diferencia de estructura de mercado entre México y Estados Unidos, principalmente. Los precios de importación rompieron las cadenas de valor nacionales, donde los procesadores cambiaron su proveeduría al extranjero con importantes ganancias y a costa de la producción nacional. Además, los productos procesados han sido comercializados con engaño al consumidor al utilizar sucedáneos, aglutinantes e ingredientes no declarados que pudieran afectar la salud pública.

En relación con la leche, al ser considerada un producto básico para la alimentación de la población infantil, las políticas de los gobiernos

⁷ “La ganadería ocupa 30% de la superficie libre de hielo del planeta y en diversos lugares es la fuente principal de contaminación del suelo y de emisión de nutrientes, materia orgánica, patógenos y residuos de medicamentos a ríos, lagos y zonas costeras” (Pérez Espejo, 2008).

anteriores facilitaron las importaciones de leche en polvo a valores residuales limitando y socavando la producción nacional, a tal grado que México se convirtió en el mayor importador de leche a nivel mundial.

Razones para los cambios en la política pública

El 8 de septiembre de 2019, el Ejecutivo federal presentó a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 (PPEF). Como en años anteriores, la discusión se centró en qué programas o dependencias públicas ganaron o perdieron con el PPEF. De las declaraciones emitidas por la prensa o los boletines, se recogieron las siguientes afirmaciones:

“Resulta preocupante que en el PPEF 2020 se ajuste drásticamente el Presupuesto para el Campo porque ello significa el riesgo de pasar de un Estado mínimo a un Estado ausente y generador de pobreza” (CAP *et al.*, 2019).⁸

“Damos la bienvenida a los programas sociales que contribuyen a superar las condiciones de pobreza y marginación. No obstante, es necesario fortalecer esquemas de inclusión productiva. Por ello, resulta grave la drástica reducción que se propone a los programas con impacto productivo operados a través de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader)” (CAP *et al.*, 2019). Se advierte que con esto “no se podrá hacer frente al Ingreso Objetivo del ciclo agrícola otoño-invierno 2018/19 y primavera-verano 2019, dejando a más de 128 mil productores sin una red de seguridad al ingreso”, y esto “puede afectar el otorgamiento de créditos de avío, ya que funcionaba como mecanismo para garantizar el pago de los empréstitos” (Martínez, 2019).

“El financiamiento de Fideicomiso Instituido en Relación a la Agricultura (FIRA) y Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) desaparece..., nos desmantelan el tema de comercialización..., nos desmantelan sanidad e inocuidad, a los estados, las concurrencias les dan cero...” (Fórmula financiera, 2019). “El directivo

⁸ Los firmantes de esta declaración fueron: Consejo Agrario Permanente Nacional (CAP), Consejo Nacional Agropecuario (CNA), Confederación Nacional de Propietarios Rurales (CNPR), Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas (CNG) y Confederación Nacional Campesina (CNC).

del CNA que agrupa a los agroempresarios del país advirtió que perder el estatus fitosanitario sería catastrófico porque no sólo podría afectar a las exportaciones sino también a la producción de alimentos” (Especialistas en medios, s.f.). “El campo fue abandonado en 2019 por la 4T y en el 2020 le van a quitar 19 mil millones de pesos en el Presupuesto. Y esto a pesar de que ha generado divisas por 25 mil millones de dólares anuales. ‘Ante la política de abandono del campo ese año, sobre todo del sector productivo, tenemos una caída del 3.4 por ciento en el crecimiento’ [...] El gasto social es un subsidio que no genera ingresos. ‘Lo que el país requiere es impulsar un sector que te está trayendo ingresos en el medio rural. Hay que invertir en el sector productivo para generar más gasto social’” (Garfias, 2019).

Los sinargumentos y la realidad

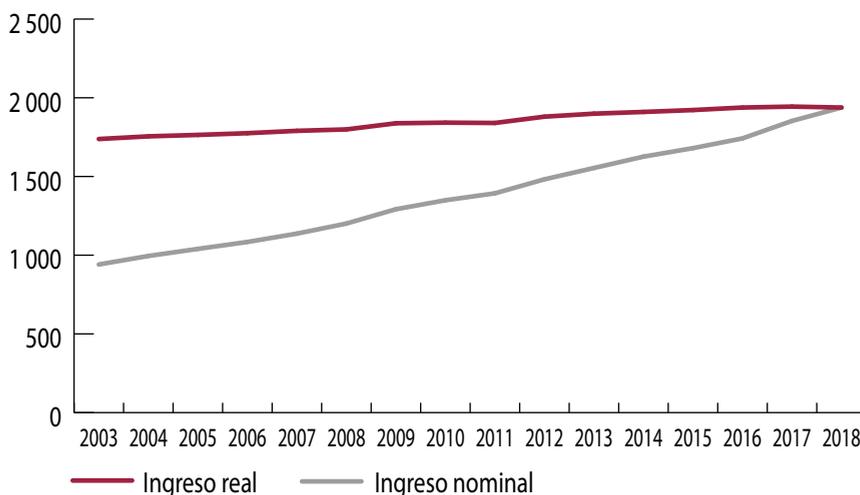
A primera vista, los argumentos recogidos de diferentes medios pretenden dar una idea de que cuando se contó con presupuestos elevados para el campo, los indicadores económicos y sociales del sector eran “buenos” y que en el PPEF 2020 se “abandona” a los productores rurales a su suerte. Es importante resaltar que es una falacia la fatalidad augurada para 2020. Los indicadores socioeconómicos que se conocen del sector y los resultados obtenidos manifestaron una tendencia diferente e incluso contraria respecto de los crecientes presupuestos que se ejercieron durante el periodo 2003-2018. Al respecto, se exponen algunos ejemplos:

- 1) *El ingreso de los productores se encuentra estancado.* Considerando las expectativas y tendencias recientes en la producción agropecuaria nacional, el ingreso mensual per cápita de la población mexicana ha permanecido estancado, a precios constantes, desde 1992: el ingreso medio rural fue de \$1 995 ese año y de \$2 006 en 2016.⁹ Respecto al nivel de ingreso por trabajador, 54.4% perciben hasta dos salarios mínimos (SM); 25% no percibe ingresos y sólo 14.5% gana más de dos SM (Sagarpa-SIAP, 2018) (gráfica 1.1). Como lo señaló atinadamente el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo

⁹ Cálculos con base en información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) (Inegi, 2016). Véase también Dyer, Hernández, Meza y Yúnez (2018).

Social (Coneval, 2019), entre 1992 y 2016 el ingreso promedio ha tenido fluctuaciones que no han permitido mejoras permanentes en el bienestar de los hogares. Quienes reciben los ingresos más bajos o viven en zonas rurales son los que ven más vulnerado el ejercicio de su derecho a la alimentación debido a que no cuentan con los recursos económicos suficientes para comprar alimentos adecuados.

Gráfica 1.1. Ingreso rural precios nominales y reales

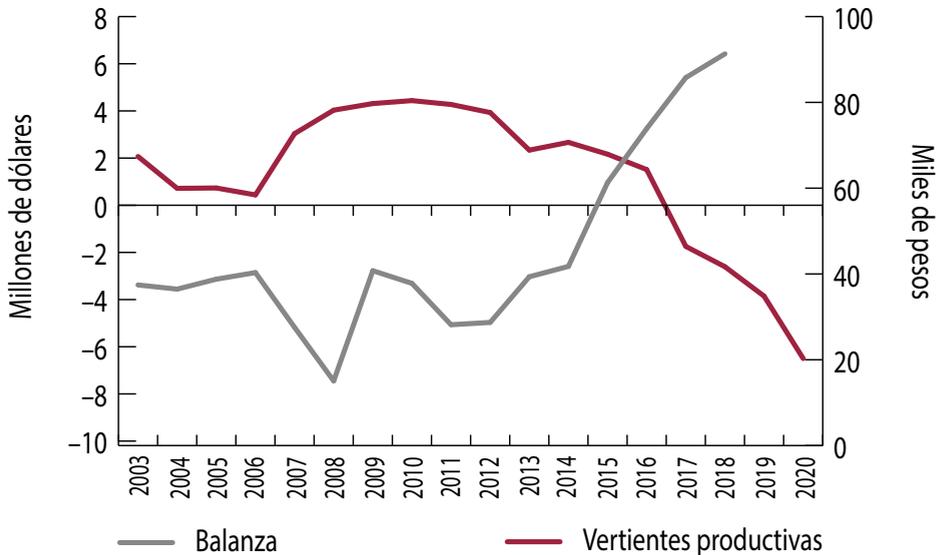


Fuente: Coneval (2019). Ingresos nominales.

2) *La balanza comercial desacoplada del presupuesto asignado a la Sader.* Con la información disponible, se observó que en 1997 y 2014 se presentaron déficits en la balanza comercial de 690 millones y 2 593 millones de dólares, respectivamente. En el periodo de 1997 a 2018, las exportaciones crecieron a una tasa promedio anual de 7.7% y las importaciones de 6.5%. Esta diferencia en los ritmos de crecimiento dio como resultado que a partir de 2015 se presentara un superávit, que persistió hasta el primer semestre de 2019, periodo en que el superávit ascendió a 7 086 millones de dólares (Sagarpa y Comité Tripartito, 2019). Llama la atención que lo positivo de la balanza comercial corresponde a los años donde disminuyó el presupuesto asignado a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader, antes

Sagarpa), pues en términos reales el presupuesto asignado antes de 2015 fue superior a los registrados a partir de ese año (gráfica 1.2). En otras palabras, con presupuestos altos la balanza agropecuaria era negativa y cuando la balanza se volvió positiva el presupuesto del sector tuvo una tendencia a la baja. En síntesis, no hay una correlación (Cámara de Diputados, 2019).

Gráfica 1.2. Comparativo presupuesto versus balanza comercial 2003-2020

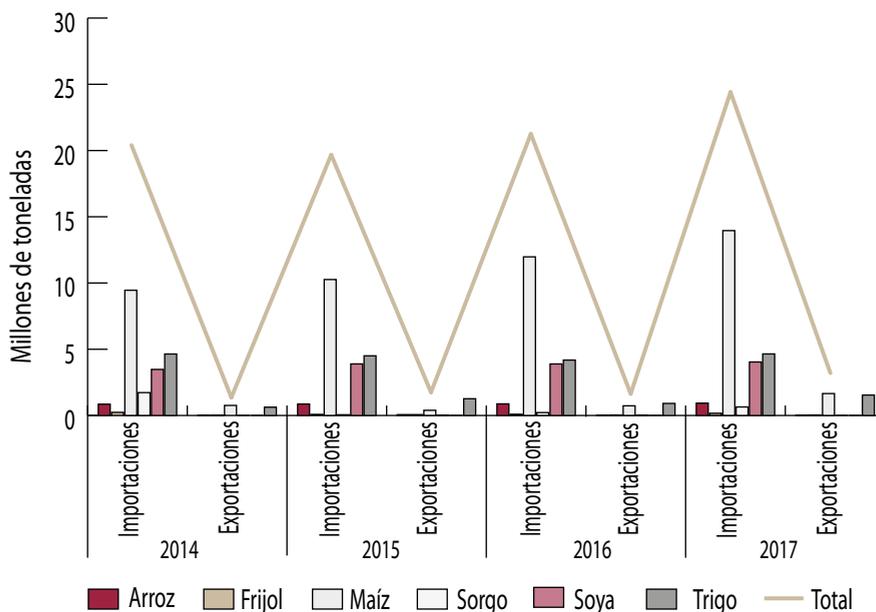


Fuente: Sagarpa (2019) y Cámara de Diputados (2019).

- 3) *Dependencia alimentaria de cultivos básicos y estratégicos.* Al revisar las exportaciones e importaciones durante el periodo 2013-2018, se desprende que los cultivos básicos: maíz, frijol, trigo, arroz, además de sorgo y soya, registran las mayores importaciones, provenientes principalmente de Estados Unidos, con 120 millones de toneladas; mientras que las exportaciones registraron poco más de 6 millones de toneladas (gráfica 1.3).
- 4) *Crecimiento menor del sector primario respecto al crecimiento de la economía.* Las actividades primarias han tenido un papel relevante para el abasto y la seguridad alimentaria de México, pero también es cierto que el sector agropecuario, forestal y pesquero ha tenido

un ritmo de crecimiento menor al de la economía nacional. Durante el periodo 1993-2017, el PIB del sector primario pasó de 312 605 a 454 074 millones de pesos constantes, lo que significó un incremento de 45.2% (gráfica 1.4), y representó una tasa media anual de crecimiento (TMAC) de 1.6%. Esto se compara con la TMAC de 2.5% de la economía en el mismo periodo (Presidencia de la República, 2017).

Gráfica 1.3. Dependencia en alimentos básicos, 2014-2018

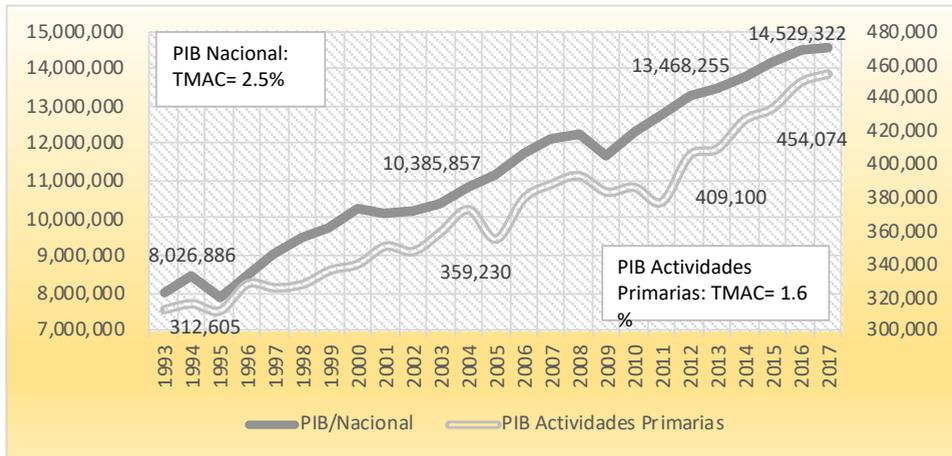


Fuente: Sagarpa-SIAP (2018).

5) *Escaso crecimiento de los rendimientos por cultivo.* Al analizar el comportamiento de los rendimientos durante el periodo 1980-2018 se encontraron varios resultados: un conjunto de hortalizas y el agave reportaron los mayores incrementos mientras que los cultivos asociados a la alimentación (maíz, trigo, frijol y arroz), las oleaginosas (soya, algodón, ajonjolí y cártamo) y dos cultivos industriales (café y cebada) tuvieron incrementos marginales o negativos en estos 38 años. Los resultados anteriores tienen varios impactos: mayores importaciones de productos alimenticios; incrementos mínimos o negativos de los ingresos de la mayoría de los productores; pérdida de recursos naturales

al abrir tierras marginales a las actividades agrícolas, especialmente las asociadas a la ganadería donde aumentaron de forma significativa las superficies cultivadas, pero no así su productividad, y la concentración de los esfuerzos públicos y privados de investigación e innovación tecnológica en los *commodities* en detrimento de los cultivos básicos alimentarios (cuadro 1.3).

Gráfica 1.4. PIB nacional y PIB actividades primarias (millones de pesos a precios de 2008)



Nota: los datos de 2017 son una estimación con base en información del primer semestre.

Fuente: Elaboración propia con base en Inegi. Presidencia de la República (2017).

6) *Productividad estancada.* Según datos del Banco Mundial (citado por Berdegúe *et al.*, 2015), el valor agregado por trabajador en el sector agrícola mexicano, en dólares constantes, aumentó en 52% entre 1980 y 2010. En dicho periodo, el mismo indicador para Brasil aumentó 3.8 veces y para Chile y China 2.6 y 3.0 veces, respectivamente. Si en 1980 la agricultura en México producía un valor agregado por trabajador superior al de Brasil por 1 045.00 dólares, en 2010 la diferencia se había convertido en 926.00 dólares, pero ahora a favor de Brasil.¹⁰

¹⁰ Cifras en dólares constantes del año 2000.

Cuadro 1.3. Principales cultivos. Tasa de crecimiento de los rendimientos

Cultivo	1980	1990	2000	2010	2018	Tasa 1980-2018
Agave		97.27	87.09	78.51	76.64	2.02
Tomate rojo	19.01	23.12	27.95	43.73	76.83	1.52
Pepino	18.99	19.19	26.28	30.50	54.70	0.94
Fresa	12.74	20.79	25.36	41.27	47.88	0.92
Zarzamora			11.73	9.63	21.81	0.57
Sandía	15.23	13.60	22.73	23.54	35.81	0.54
Melón	11.83	12.94	21.54	26.23	31.36	0.51
Papa	13.28	15.83	23.94	27.76	29.89	0.44
Cebolla	14.79	16.72	20.61	28.24	31.35	0.44
Chile verde	8.25	8.74	11.96	16.22	21.55	0.35
Plátano	19.60	26.61	25.85	27.34	29.98	0.27
Avena forrajera	6.11	8.45	9.40	13.85	16.13	0.26
Caña de azúcar	65.27	69.87	68.53	71.63	73.12	0.21
Maíz forrajero	22.92	25.95	27.18	23.88	29.06	0.16
Limón	9.86	9.49	13.53	13.15	14.52	0.12
Naranja	10.76	12.62	11.78	12.11	14.50	0.10
Aguacate	8.11	8.87	9.64	8.97	10.59	0.07
Maíz	1.83	1.99	2.46	3.26	3.81	0.05
Trigo	3.85	4.21	4.94	5.42	5.44	0.04
Cebada	1.66	1.87	2.45	2.51	2.86	0.03
Cártamo	1.15	1.01	1.14	1.16	2.20	0.03
Sorgo	3.04	3.29	3.08	3.92	3.48	0.01
Ajonjolí	0.52	0.54	0.59	0.53	0.73	0.01
Frijol	0.60	0.61	0.59	0.71	0.75	0.00
Tabaco	2.23	1.56	1.99	1.74	2.32	0.00
Soya	2.09	2.01	1.46	1.09	1.70	-0.01
Algodón hueso	5.71	2.43	2.90	3.90	4.83	-0.02
Café cereza	2.46	2.79	2.62	1.80	1.37	-0.03
Arroz palay	3.49	3.74	4.18	5.19	0.22	-0.09
Pastos	40.77	20.29	16.51	20.40	21.09	-0.52

Fuente: Sagarpa-SIAP (1980-2018).

Razones para el cambio en la política pública para el campo

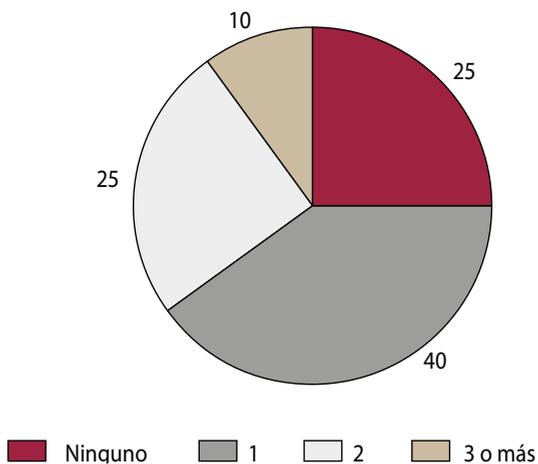
El poco impacto del presupuesto en los últimos 15 años (2003-2018) se explica por varias razones.

- 1) *Existía un escaso acceso a programas de carácter productivo.* Desde 2006 una investigación solicitada por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) señaló que el número de apoyos promedio que recibieron los beneficiarios es un buen indicador del nivel de concurrencia de los programas que integran el Programa Especial Concurrente (PEC). En primer lugar, cabe notar que 25% de los encuestados no ha recibido ningún tipo de apoyo, este porcentaje que no ha variado desde 2002 hasta la fecha. Casi 40% de los encuestados ha recibido sólo un apoyo como promedio en los cuatro años involucrados en el PEC, por lo que se puede afirmar que dos de cada tres encuestados ha recibido un solo apoyo o ninguno. Finalmente, la recepción de tres o más apoyos entre los encuestados es un evento raro, con probabilidades muy bajas de ocurrencia, lo que confirma la idea respecto a la escasa concurrencia de los programas que integran el PEC (Hernández y Meza, 2006) (gráfica 1.5).¹¹ La pregunta obligada es: ¿Qué sentido tenía contar con una estructura programática ampliada, si la gran mayoría de los productores sólo recibía un apoyo de carácter productivo?
- 2) *Alta captura de los apoyos y sin dispersión hacia las regiones productivas.* De acuerdo con el Coneval (2018), la Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) cuenta con una estructura programática que da cuenta de las múltiples intervenciones disponibles para atender la compleja problemática del sector rural, pero también evidencia la influencia y el poder de diversos actores para mantener intervenciones (a nivel de componentes) focalizadas en la atención de sus intereses y agrupaciones. De hecho, varios componentes han sido diseñados en el pasado a demanda expresa de determinados grupos de interés, los cuales, además, continúan

¹¹ La misma conclusión se obtiene de los resultados del *Censo Agrícola Ganadero 2007*; de los estudios *Apuntes sobre el ejercicio del presupuesto 2007*; *Ejercicio del presupuesto 2011*, realizado por Subsidios al Campo, y *La oferta gubernamental para la atención de los productores rurales*, realizado por CIESAS, Colmex, DAS y Coneval (2017).

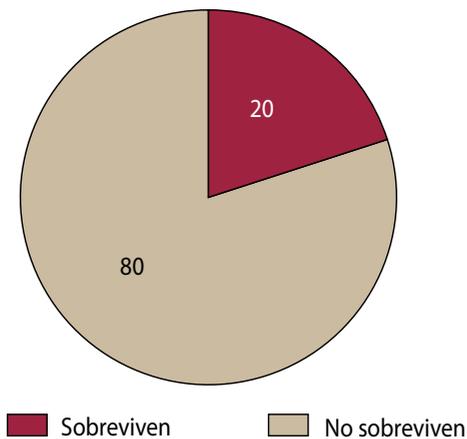
defendiendo dichas intervenciones. Entre este tipo de subsidios se encuentran los de concurrencia con las entidades federativas, que prácticamente no tuvieron impacto en las condiciones de vida de los productores rurales.

Gráfica 1.5. Número de acceso a programas por beneficiario



Fuente: Hernández y Meza (2006).

Gráfica 1.6. Baja permanencia de los proyectos después de tres años

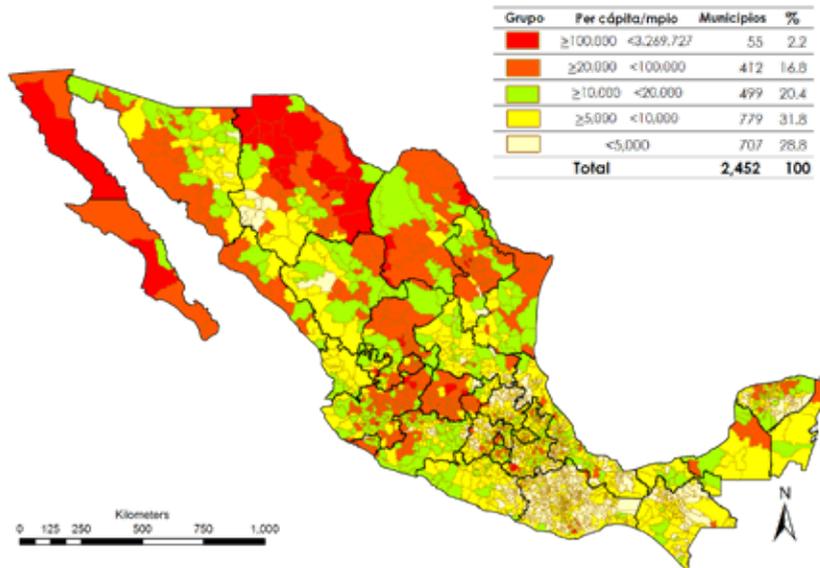


Fuente: RIMISP (2017-2018).

- 3) *Bajo o nulo impacto de los apoyos productivos.* Distintas evaluaciones de la Sagarpa, el Coneval y la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA) reportan que más de 80% de los proyectos productivos apoyados en los últimos 16 años no superaron los tres años de vida, incluso, la mayoría no llegó a su primer año (gráfica 1.6). En otras palabras, los recursos no tuvieron ningún impacto en mejorar la productividad y las condiciones de vida de los productores rurales (RIMISP, 2017-2018).
- 4) *Aumento de las desigualdades entre regiones y productores.* Distintos estudios (OCDE y BM, 2010 ; Scott, 2010; Fox y Haight, 2010; Robles, 2007, 2012, 2017; CIESAS, 2016, Coneval, 2018) observan la alta concentración de los subsidios productivos y de financiamiento: *i)* el Programa de Apoyo a la Comercialización no ha cambiado con el tiempo; sigue concentrado en los estados de Tamaulipas, Sinaloa, Sonora, Jalisco y Chihuahua; *ii)* el financiamiento registra una alta regresividad, especialmente en los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), donde los productores de más altos ingresos, que representan 3.3% de las unidades de producción (UP), recibieron 59.3% del financiamiento que otorga esta institución; *iii)* los estímulos que otorga el Programa Especial de Energías para el Campo sólo benefician a los productores que disponen de riego de bombeo y rebombeo, los cuales son muy pocos (menos de 10%), y el monto promedio por apoyo fue de 376 000 pesos, lo que significa un alto subsidio a este tipo de productor; *iv)* los recursos presupuestales de Sagarpa se encuentran altamente concentrados desde un punto de vista geográfico. Siete entidades concentraron 41.2% del presupuesto cuando sólo registran 29.3% de las UP (Robles, 2017), y *v)* la distribución del presupuesto de carácter productivo incrementa las desigualdades regionales; en zonas de muy alta marginación se invierten en promedio por persona 5 483 pesos y en municipios indígenas 5 678 pesos, mientras que en municipios de baja marginación se dan 43 000 pesos en promedio por persona (mapa 1.1). Es decir, un número muy pequeño de productores concentraban los subsidios de comercialización, financiamiento, productivos, de energía eléctrica y agua, mientras que la gran mayoría de los productores, en especial los pequeños productores, en caso de ser beneficiarios, recibían únicamente Procampo-Proagro. Vale hacer las siguientes preguntas: ¿Quiénes son los productores productivos? ¿Los que viven y concen-

tran los subsidios o los productores que sólo reciben montos bajos y de la vertiente social y, por lo tanto, viven de su trabajo en la parcela o de otras actividades económicas?

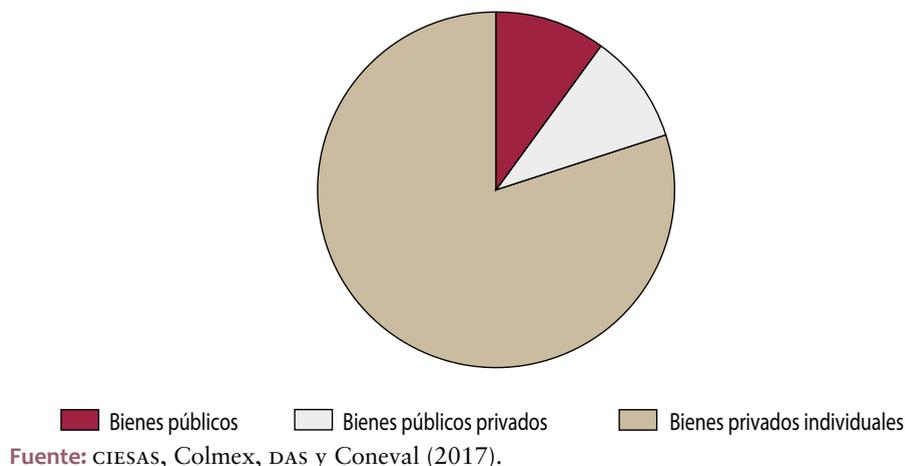
Mapa 1.1. El PEC incrementaba las desigualdades regionales



Fuente: <subsidiosalcampo.org.mx>

- 5) *Orientación a bienes privados individuales y no a bienes públicos.* La mayor parte del presupuesto se encuentra asignado a bienes privados individuales, ocho de cada diez pesos están en este rubro, lo que significa una limitante pues no se estimulan las acciones del conjunto de la población, sino de sectores muy específicos que no necesariamente tienen el problema a atender (gráfica 1.7). Además, a largo plazo, se pierde el efecto, pues el apoyo va destinado para sólo una etapa productiva de un sujeto determinado, sin dejar infraestructura o servicios para el resto de la población, por lo que la inversión no incide en el conjunto de la productividad de una región (CIESAS, Colmex, DAS y Coneval, 2017).

Gráfica 1.7. El PEC 2003-2018 concentrado en bienes públicos

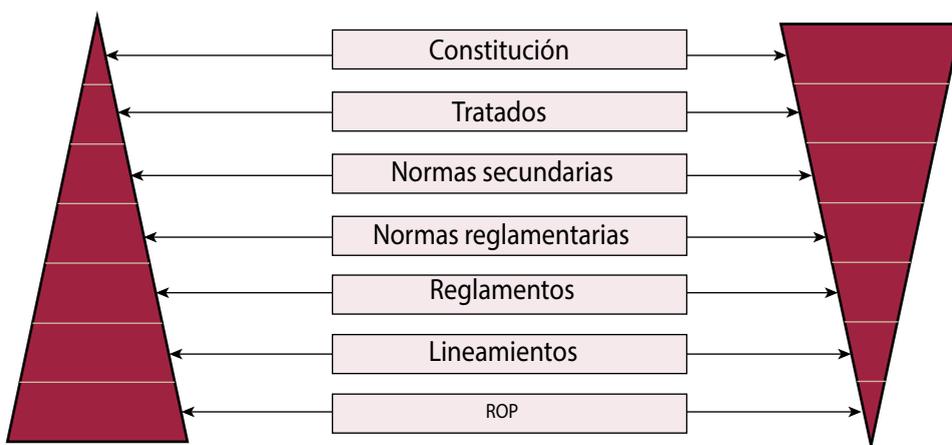


6) *Las Reglas de Operación (ROP) son una barrera para el acceso a los apoyos y la articulación.* En las ROP se tienen poblaciones objetivo muy disímboles para referirse al mismo sujeto. A este problema hay que agregar la serie de particularidades, características específicas, criterios, requisitos de elegibilidad, documentos y condiciones establecidas en las ROP, que hacen complejo, burocrático y confuso el acceso a los programas (gráfica 1.8).¹²

En conclusión, el PEC no generó mejores condiciones socioeconómicas en el campo debido a diversos factores: su orientación a bienes privados individuales; su regresividad, que aumenta las desigualdades regionales y entre productores; el desacoplamiento de las distintas estrategias de intervención, que genera duplicidad o que las intervenciones se anulen entre sí; la captura de los recursos por ciertos sectores de la sociedad rural, que resulta en altos costos de transacción y que una parte del recurso público se quede en el camino; el excesivo número de programas que pulverizan la acción gubernamental; la falta de claridad en las poblaciones objetivo y en la focalización, lo cual produce dispersión y que se atienda a productores que no presentan el problema, y el elevado burocratismo para acceder a los apoyos, que se expresa en las ROP.

¹² Una conclusión similar se reporta en el “Programa de Democratización de la Productividad 2013-2018”, donde se menciona “se han observado problemas de articulación entre los mismos, reglas de operación que son poco claras” (SHCP, 2013: 104).

Gráfica 1.8. Reglas de operación que obstaculizan el acceso a los apoyos y la articulación



Fuente: Robles y Godoy (2013).

Rescate del campo: objetivo de la nueva política pública para el campo

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador se propuso una serie de cambios en la política pública para el campo, los cuales fueron establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024. Algunos de los ejes rectores que guían las acciones que emprenderá el nuevo gobierno son: *i)* economía para el bienestar; *ii)* el mercado no sustituye al Estado; *iii)* por el bien de todos, primero los pobres, *iv)* no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera; *v)* no puede haber paz sin justicia, y *vi)* honradez y honestidad (Segob, 2019).

En el eje *economía* se establecieron en particular las siguientes directrices: *i)* mantener las finanzas sanas bajo el principio de “no se gastará más dinero del que ingrese a la hacienda pública”; *ii)* impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo, en donde se establece que el gobierno federal impulsará las modalidades de comercio justo y economía social y solidaria; *iii)* autosuficiencia alimentaria y rescate del campo, donde se señala con precisión cuáles son las prioridades del nuevo gobierno: Programa Producción para el Bienestar; Programa de apoyo a Cafetaleros y Cañeros del país; Programa Precios de Garantía para los cultivos de maíz, frijol, trigo panificable, arroz y leche; Crédito

Ganadero a la Palabra; Distribución de Fertilizantes Químicos y Biológicos (Segob, 2019). Además, se crea el organismo Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex).

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2020 responde con claridad a estos mandatos. Corresponde a los lineamientos establecidos en la normatividad sobre la planeación y a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH). En estos mandatos se establece con precisión que debe existir una alineación entre el PND, los programas de gobierno y el presupuesto.¹³

El PPEF 2020 modifica muchas de las viejas prácticas que, como se vio en el apartado anterior, no obtuvieron buenos resultados en mejorar las condiciones de vida y productivas del sector rural mexicano. Sin embargo, cabe cuestionarse ¿por qué seguir con lo mismo a sabiendas del mal resultado?, ¿cuáles son los cambios que distinguen a la política pública del nuevo gobierno que se reflejaron en el PPEF 2020? A continuación, se exponen los puntos que dan respuesta a estas interrogantes:

1) *Economía para el bienestar*. ¿Qué sentido tenía mantener una estructura programática del PEC con más de 150 programas o componentes, si la mayoría de los productores rurales sólo recibía un programa, o a lo mucho dos, en su mayoría de la vertiente social? El actual gobierno, como lo indican las recomendaciones de política pública, decidió concentrar los apoyos en pocos programas, pero con una mayor cobertura, focalizados en los pequeños productores y en la región sur sureste del país. Por tal motivo, el presupuesto de la Sader para 2020 se canalizó a los cinco programas prioritarios que ahora concentran 70% del presupuesto de esta secretaría. A la par de esta decisión, propone en el PPEF 2020 la desaparición de los pequeños programas que tenían muy bajo impacto y coberturas mínimas. Asimismo, debido a los resultados de varios de los programas prioritarios (fertilizantes y

¹³ La alineación entre políticas nacionales, programas y presupuestos no es una invención de este gobierno, es una recomendación de los distintos estudios realizados en materia de política pública. Al respecto, Guillermo Cejudo (2014) dice: “no basta con emitir planes: éstos tienen que ejecutarse mediante políticas públicas concretas”; “las políticas deben estar centradas en los ciudadanos” e “identifico los hallazgos en el ejercicio de las políticas para modificar o generar nuevas políticas”. Véase también a Mauricio Merino (2006, 2010) y los distintos estudios realizados en el marco de los trabajos que realiza el Coneval en materia de evaluación de la política social.

crédito ganadero), modificó a la baja el presupuesto para el próximo año, es decir, no se esperó a que pasaran cinco o seis años para ajustarlos.

En contraste con lo que se hacía anteriormente, se muestran algunos ejemplos de los cambios ocurridos durante la nueva administración: el Programa El Campo en Nuestras Manos (Campo) atendió en promedio 22 000 mujeres por año, mientras que para septiembre de 2019 el Programa Producción para el Bienestar (ppb) apoyó a 465 131 mujeres. Para que el programa de mujeres alcance las coberturas de ppb se requerirían 21 años. El Programa Arráigate (Joven emprendedor y fondo de tierras) requeriría de 40 años para alcanzar la cobertura de ppb, y el Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena necesitaría de 6.6 años. Esto sin incluir en el ejercicio los apoyos a café, que en su mayoría están dirigidos a productores indígenas.

- 2) *Por el bien del país, primero los pobres.* La evaluación realizada por la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 2017 concluyó sobre el Programa Proagro Productivo lo siguiente: *a)* actualmente se cuenta con una acreditación cercana a 100% de la utilización productiva del apoyo; *b)* se han implementado mejores controles de la población objetivo; *c)* se encuentran georreferenciados los predios apoyados; *d)* se implementa una bancarización de las transferencias; *e)* representa un esfuerzo institucional que ha permanecido a lo largo de varios sexenios, a pesar de las coyunturas propias de los cambios políticos, y *f)* ha iniciado una tendencia a disminuir su regresividad (Sagarpa-FAO, 2017).

El actual gobierno consideró que, por su cobertura, contar con predios georreferenciados y realizar la entrega de los apoyos de manera directa, debería de mejorar Proagro Productivo (hoy llamado Producción para el Bienestar [ppb]) y no desaparecerlo. Las modificaciones que implementó en 2019 consistieron en: *a)* disminuir aún más la regresividad y tasó los apoyos hasta 20 hectáreas; *b)* amplió la cobertura en localidades indígenas al incorporar a 250 productores; *c)* agregó a la acreditación del incentivo la utilización de prácticas agroecológicas; *d)* desapareció el Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF) e incorporó a sus beneficiarios que acreditaron su predio al ppb, con lo cual limpió el padrón, eliminó duplicidades y generó ahorros significativos al erario, y *e)* finalmente, concentró sus esfuerzos

en pequeños y medianos productores: siete de cada diez apoyados tienen menos de 5 hectáreas y tres tienen de 5 y hasta 20 hectáreas, y focalizó la ayuda en el sur sureste (Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla y Veracruz) como se establece en el PND, sin descuidar a los productores del norte del país. Como lo declaró el subsecretario de Alimentación y Competitividad, Víctor Suárez Carrera: los lineamientos de ppb, en su título 2 establecen que los beneficiarios deben acreditar (comprobar) la aplicación del incentivo en mejoras a la actividad productiva (*La Jornada del Campo*, 2019).

- 3) *Pasar de la intermediación a la entrega directa.* ¿Cuál era el sentido de mantener los apoyos a proyectos productivos que no superaban los tres años de vida en ocho de cada diez casos y, como lo señaló el Coneval (2018), en ocasiones ni siquiera llegaba el recurso a los productores? Esta realidad llevó al actual gobierno a entregar de manera directa el subsidio. Los beneficios de esta decisión son: 1) el apoyo llega al productor, quien toma la decisión de aplicarlo en lo que más le convenga; 2) se entrega oportunamente antes de la siembra, como sucedió en 2019; 3) se tiene una mayor cobertura; sólo este año se ha incorporado a poco más de medio millón de productores; 4) una vez georreferenciados todos los predios y bancarizados todos los productores inscritos en el Padrón del Bienestar, la entrega del estímulo será directa desde la Tesorería de la Federación al productor, sin ningún intermediario, con sus respectivo ahorro para el gobierno.
- 4) *No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera.* Los programas prioritarios de la Sader tienen como población objetivo a los pequeños productores. En el ppb 7 de cada 10 productores tienen 5 hectáreas o menos; los apoyos al cultivo de café son para cafetaleros con menos de 2 ha; en caña de azúcar 71% de los apoyos será para productores de hasta 5 ha; en el Programa Precios de Garantía, para el caso de maíz, los apoyos son para predios hasta con 5 ha de temporal, y en frijol hasta 20 de temporal y 5 de riego; el Programa Crédito Ganadero es para productores de hasta 35 cabezas de ganado. Asimismo, del presupuesto dispersado en 2019 por el ppb 69% se destinó a cinco estados del sureste. Esto es totalmente contrario a lo que sucedía anteriormente, en donde el presupuesto de la Sagarpa, de FIRA, FND y subsidios a la energía eléctrica se concentraban en Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Chihuahua y Jalisco, y en productores con predios grandes.

Lo que se hace actualmente es separar el poder político del poder económico. Parece que quienes no están de acuerdo con la propuesta de presupuesto para el campo entregado al Congreso de la Unión defienden la desigualdad y la concentración en pocas manos, como se ve en los siguientes ejemplos:

- FIRA. El 60% del financiamiento se destinaba a las E5 Empresas grandes y 30%, a las E4 empresas medianas
- Comercialización. Los estados de Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Chihuahua y Baja California recibieron 73% del monto total del programa y sólo se cubría a 2.4% de las UP.
- Programa de Descuentos (subsidio a la energía eléctrica). El 78.5% del apoyo se ejerció en seis estados: Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Coahuila, Michoacán y Durango, y el monto promedio por apoyo fue de 376 000 pesos.

5) *El financiamiento al sector agropecuario, forestal y pesquero continúa en 2020.* En el caso del financiamiento se mantiene en 2019 y hasta 2024. Sólo para ejemplificar, al cierre de agosto de 2019, con recursos de fondeo FIRA, se colocaron en el sector 194 688 millones de pesos, a través de intermediarios financieros bancarios, no bancarios y la FND. En la misma fecha, FIRA presentaba un saldo de financiamiento de 190 687.2 mdp. Por otro lado, la FND colocó créditos por 41 849.3 mdp, con recursos propios, fondeo interno y externo, presentando un saldo de cartera de 56 964.6 mdp.

El financiamiento eliminado en el PEC corresponde a la parte de subsidio que se usaba para capacitación, acompañamiento técnico y apoyo a organizaciones. Lo que se tendría que estar discutiendo en estos momentos no son los montos a asignar de subsidio al financiamiento, sino cómo alcanzar tasas de interés competitivas, cómo lograr que pequeños y medianos productores puedan acceder al financiamiento, y cómo usar los apoyos de los programas prioritarios como garantías líquidas para potenciar los recursos de esos programas.

6) *La política de sanidad e inocuidad se mantiene.* Como atinadamente lo declaró Javier Trujillo Arriaga, director en jefe del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica) (*La Jornada*, 25 de septiembre 2019), no es cierto que los recortes presupuestales pongan en riesgo el estatus fitosanitario del país. Si bien el

recorte afecta los programas de sanidades en 9.2% de su presupuesto para 2020, el Senasica aumenta su capacidad operativa en 10%, al asignarle un presupuesto mayor. También es importante señalar que, en términos reales, el presupuesto del Senasica para 2020 es superior a lo que se asignaba cada año durante el periodo de 2003-2015.

- 7) *Economía para el bienestar*. En las discusiones sobre el PPEF 2020, los análisis se centraron en lo registrado en el PEC, sin mencionar otras acciones del gobierno federal que incidirán de manera directa en el campo mexicano y que son inversiones en bienes públicos: el Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez; Jóvenes Construyendo el Futuro; Jóvenes Escribiendo el Futuro (que tiene como beneficiarios a jóvenes de la Universidad Autónoma Chapingo; Universidades Interculturales y la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro); creación del Banco del Bienestar; los proyectos regionales; Ciencia y Tecnología; acceso a internet, y los 13 400 Centros Integradores para el Desarrollo (CID) que permitirán una atención cercana a los productores, con acceso a dichos centros a menos de hora y media a pie. Todas estas acciones permitirán que los productores tengan acceso a múltiples servicios sin necesidad de recorrer grandes distancias y sin implicarles erogaciones económicas costosas. Lo que se busca es reconstruir el tejido social, incidiendo con ello de manera directa en la pacificación del país. En este sentido, sería bueno preguntarnos, ¿cuánto cuesta generar comunidad?
- 8) *Autosuficiencia alimentaria*. Alcanzar la autosuficiencia alimentaria para 2021 en maíz y frijol y tres años más tarde en arroz, carne de res, cerdo, aves y huevos, implica cambiar la orientación de la política pública en materia de comercialización. La nueva orientación de la política comercial explica la disminución del presupuesto al Programa Ordenamiento de Mercados de Granos y Oleaginosas Agromercados Sociales y Sustentables. Ahora las acciones se concentran en el Programa Precios de Garantía, impulso a los mercados regionales, venta de productos locales en tiendas Diconsa, definición de la canasta básica ampliada y acorde a nuestros consumos históricos, etiquetado frontal (que ya se aprobó en la Cámara de Diputados), el impulso de la Ley de Maíces Nativos (aprobada el 24 de septiembre en el Senado de la República). Faltaría agregar la regulación de las importaciones por parte de la Secretaría de Economía (SE), especialmente en los momentos de la cosecha nacional. Todas estas acciones no requieren de

subsidios o presupuesto asignado al PEC, son funciones establecidas en los manuales de las distintas secretarías. La nueva visión del gobierno pretende romper con la percepción de que sólo se puede hacer política pública con subsidios, que fue lo que prevaleció en los últimos 30 años, sin buenos resultados para el campo mexicano, como lo reflejan las cifras socioeconómicas del comportamiento del sector. Es el momento de empezar la discusión sobre las orientaciones de la política pública más allá de los montos asignados en el PEC. Lo que debemos preguntarnos es ¿cómo las instituciones cumplen con sus funciones sin requerir forzosamente de subsidios?

Producción para el bienestar¹⁴

De acuerdo con el primer postulado de la **cuarta transformación**, que dice “primero los pobres”, y también para cumplir el mandato del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 de buscar la autosuficiencia alimentaria como prioridad del sector agropecuario, en 2019 el Programa Producción para el Bienestar (ppb) se orientó a atender a productores de granos, caña de azúcar y café de pequeña y mediana escala y, de esa forma, 60% de sus beneficiarios se ubicaron en el sur-sureste, región históricamente relegada.

Este programa, prioritario de la presidencia, deviene de lo que fue Procampo/Proagro, pero con cambios radicales que lo mejoran y van en línea con la inclusión de los más pobres o menos favorecidos y con el objetivo de contribuir a la autosuficiencia alimentaria en granos, fundamentalmente maíz, frijol, trigo panificable y arroz.

En 2019, el ppb operó sosteniendo apoyos por hectárea para granos, pero instauró estas novedades:

- 1) Se centró exclusivamente en productores graneros de pequeña escala (hasta 5 ha de temporal y 0.2 ha de riego) y mediana escala (hasta 20 ha de temporal y hasta 5 ha de riego). En sus inicios, en 1994, Procampo/Proagro apoyó indiscriminadamente a todo tipo de productores de granos, y en años recientes el apoyo fue para productores de hasta 80 hectáreas.

¹⁴ La información de este apartado proviene de la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad, 15 de enero, México, Sader.

¿Por qué el ppb favorece hoy a los productores de pequeña y mediana escala? Porque muchos de estos productores fueron desdeñados en el periodo neoliberal; se les consideró población pobre, sin capacidad productiva; se les atendió con apoyos asistenciales; se minimizó la riqueza de conocimientos y prácticas agroecológicas de estos campesinos y no se fomentó su actividad. Sin embargo, de acuerdo con el Servicio de Información Agropecuaria y Pesquera (SIAP), se observa que los productores de estas escalas aportan poco más de la mitad (54%) del valor de la producción nacional de los principales 35 cultivos, y en varios casos, de productos fundamentales para nuestra dieta nacional, o exportables, o materias primas de exportables, están por encima o muy por encima de ese porcentaje. Es el caso de maíz, frijol, café, agave, aguacate, mango, cebada, limón y naranja. Dado que los productores de pequeña y mediana escala han sido poco apoyados, cuentan con un potencial enorme de aumento de rendimientos por hectárea, muy superior al potencial de los productores de mayor escala. Así, en ellos descansa la expectativa de la autosuficiencia alimentaria.

- 2) Incorporó por primera vez en este programa y en esquemas de fomento productivo a productores de comunidades indígenas: sumó a 234 000 productores entre tzotziles, tzeltales, purépechas, huastecos y otomíes, e incluso rarámuris, pimas, tepehuanos y guarijíos de la Sierra Tarahumara, en Chihuahua (estos últimos, recién sumados al padrón, rebasan los 13 600 y están en 17 municipios de la sierra). Con estos productores incorporados, el conjunto de beneficiarios indígenas del padrón suma 648 000.
- 3) Por primera vez, el ppb se entregó previo a las siembras de granos (se observó así en 62.5% de los apoyos), propiciando de esta forma una función efectivamente de apoyo a la producción, pues el recurso sirvió para la adquisición y/o contratación de insumos y servicios requeridos para los cultivos (semillas, fertilizantes, renta de tractores, empleo de mano de obra, etcétera).
- 4) El programa estableció dos vertientes nuevas de apoyo a productores de caña de azúcar y de café. Estos dos cultivos enfrentan conflicto por precios internacionales con mucha variabilidad, envejecimiento de plantaciones y enfermedades, como la roya del café. Los apoyos, entregados en 13 entidades cafetaleras y 15 cañeras, se dieron con el objetivo de sostener el esfuerzo productivo de los campesinos y para que no decaiga el ingreso familiar.

- 5) El programa está presente en toda la república. Pero 60% de los beneficiarios está en el sur-sureste. En esta región se concentra 48.4% de los apoyos entregados. Del total de productores, 82% de los beneficiarios son de pequeña escala y 18% de mediana.
- 6) El programa cuenta con un componente de acompañamiento técnico, que se enfoca en principio a atender de forma directa a 120 000 productores de pequeña escala, por medio de técnicos sociales y agroecológicos que han sido contratados en una alianza con la Universidad Autónoma Chapingo (UACH) y también por medio de promotores comunitarios, que son precisamente jóvenes de las propias comunidades, en ocasiones familiares de los productores, los cuales son becarios del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF).
- 7) Se creó un “padrón de beneficiarios”, por medio del cual, de manera sencilla, cualquier persona puede acceder a observar quiénes, dónde y cuánto reciben de apoyos de Producción para el Bienestar. Esto es un avance importante en materia de transparencia y rendición de cuentas, fundamental en un gobierno que enfrenta la corrupción como principal enemigo. La página electrónica para acceder a este buscador, que se actualiza semana tras semana, es: <<https://www.suri.agricultura.gob.mx:8017/buscadorBeneficiario>>. Otro factor muy importante que contribuye a la transparencia es el hecho de que los predios de los productores están georreferenciados; esto evita la duplicidad en la entrega de los apoyos, y permite observar físicamente dónde se ubica la producción; la excepción en este punto está en los 234 000 productores de comunidades indígenas incorporados en 2019 al padrón, cuyos predios serán georreferenciados en 2020.
- 8) El programa ha sido objeto de interacción de la Secretaría de Agricultura con la Coordinación General de Programas Integrales de Desarrollo de la Secretaría de Bienestar y con el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI); ello, durante la tarea de registro en el padrón de beneficiarios. Interactúa también con el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro de la Secretaría del Trabajo. “Además, en la tarea de acompañamiento técnico, Agricultura establece nexos estrechos de colaboración con el conjunto de instituciones miembros del Grupo Intersecretarial de Salud, Alimentación, Medio Ambiente y Competitividad (GISAMAC)”.

El GISAMAC integra a las secretarías de Agricultura, Medio Ambiente, Salud, Bienestar, Educación, Trabajo y Economía; al Servicio

Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica); Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex); Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio); Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris); Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt); Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI); Instituto Nacional de Salud Pública (INSI); Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán”; Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), y el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

- 9) En 2019, el PPB ejerció 11 219 141 000 pesos, de los cuales 10 973 000 000 se destinaron a apoyos a todas las vertientes mencionadas. Los poco más de 246 millones restantes correspondieron a gastos de operación y al componente de acompañamiento técnico.

El apoyo se entregó a un total de 2 145 000 productores, poseedores o propietarios de 2 891 000 predios y con una superficie de 6 873 000 hectáreas. Las cuotas aplicadas fueron 1 600 pesos por hectárea para los productores de granos de pequeña escala, 1 000 pesos por hectárea para los productores de granos de mediana escala, 7 300 pesos por productor para los cañeros, y 5 000 pesos por productor para los caficultores.

Bibliografía

- Banco de México (2017). *Balanza comercial de mercancías en México* (consultado el 18 de julio de 2017).
- Berdegúe, Julio *et al.* (2015). *Territorios productivos. Un programa articulador para reducir la pobreza rural a través del incremento de la productividad, la producción y los ingresos*. Documento de trabajo núm. 131, Grupo de Trabajo Desarrollo en Cohesión Territorial, Rimisp.
- Cámara de Diputados (2019). “Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Última reforma publicada DOF 12-04-2019”, *Diario Oficial de la Federación*, México, Segob.
- Cámara de Diputados (2008). “Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma publicada DOF 31-12-2008”, *Diario Oficial de la Federación*, México, Segob.
- Cámara de Diputados (2003-2019). Presupuesto de Egresos de la Federación 2003 a 2019 y Proyecto de Presupuestos de Egresos 2020.

- Cámara** de Diputados (2003-2019). Presupuesto de Egresos de la Federación 2003 a 2019.
- Centro** de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), El Colegio de México (Colmex), DAS, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2017). *La oferta gubernamental para la atención de productores rurales 2016*, México, CIESAS / Colmex / DAS / Coneval.
- Centro** Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp) (2017-2018). *Grupo de Diálogo Rural México. Tercera Etapa*, México, Rimisp.
- Congreso** Agrario Permanente Nacional (CAP) et al. (2019). “Posicionamiento conjunto de las organizaciones del campo mexicano en torno al proyecto de presupuesto de egresos de la federación para 2020”, septiembre, mimeo.
- Consejo** Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2019). *Principales hallazgos de la evaluación de la política de desarrollo social 2018*, México, Coneval.
- Consejo** Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2018). *Evaluación del programa sectorial de desarrollo agropecuario, pesquero y alimentario 2013-2018*, México, Coneval.
- Consejo** Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2017). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social*, México, Coneval.
- Dyer** G., A. Hernández, P. Meza y A. Yúnez (2018). *Tres décadas de la estrategia modernizadora del campo en México. Las reformas, el TLCAN y la política agropecuaria y rural, 1988-2017*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Especialistas** en medios. Monitoreo y análisis. <www.especialistas.com.mx/saiweb/viewer.aspx?file=4ejBjxeato5yStCGOR9vKh/kX-6PvcZlKyfzGSSPILjP/yUp9bpVmXbPeuxVXHok/YRzwllHk6/vpn3@@@t28GSw==&opcion=0&encrip=1>.
- Fórmula** Financiera (2019). Entrevista a Bosco de la Vega, presidente del Consejo Nacional Agropecuario [programa de radio], jueves 19 de septiembre.
- Fox**, Jonathan y Libby Haight (2010). “Síntesis de hallazgos: tendencias en la política de subsidios agrícolas”, en Jonathan Fox y Libby Haight (coords.), *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*, México, Woodrow Wilson International Center for Scholars / UC / CIDE.

- Garfias**, Francisco (2019). “Un lustro sin moverle una coma a ‘la verdad histórica’”, *Excelsior*, sección Opinión “Arsenal”, 21 de septiembre, <<https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-garfias/un-lustro-sin-moverle-una-coma-a-la-verdad-historica/1337505>>.
- Hernández González**, Mario e Ivonne Meza Huacuja (coords.) (2006). *Aplicación e impacto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) en las UPR (2002-2005)*, México, CEDRSSA.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi)** (2016). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*, México, Inegi.
- La Jornada del Campo** (2019). “Entrevista a Víctor Suárez. Producción para el Bienestar. Programa estratégico para la autosuficiencia alimentaria”, *La Jornada del Campo*, núm. 142, 20 de julio.
- Martínez**, María del Pilar (2019). “Sader tiene proyecto de presupuesto más bajo desde el 2006”, *El Economista*, 16 de septiembre, <<https://www.economista.com.mx/empresas/Sader-tiene-proyecto-de-presupuesto-mas-bajo-desde-el-2006-20190916-0088.html>>.
- Pérez Espejo**, Rosario (2008). “El lado oscuro de la ganadería”, *Problemas del Desarrollo*, vol. 39, núm. 154, pp. 217-227.
- Presidencia de la República** (2017). *Sistema de Cuentas Nacionales de México, Quinto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico 2016-2017. Cifras en dólares constantes del año 2000*, México, Presidencia de la República.
- Robles**, Héctor (2017). *Los efectos del presupuesto en el sector rural*, México, Subsidios al Campo.
- Robles**, Héctor y Godoy Francisco (2013). “Las reglas de operación de los programas gubernamentales: su naturaleza jurídica, sus alcances y limitaciones”, en Rafael Echeverri Perico (ed.), *La concurrencia como eje de las políticas de desarrollo rural sustentable en México*, San José, Costa Rica, IICA.
- Robles Berlanga**, Héctor y Daniel Mejía (2018). “El campo mexicano en el siglo XXI. Tendencias y cambios”, *Documento de trabajo*, México, FAO.
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader)** (2020). “Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar”, *Diario Oficial de la Federación*, México, Segob, 7 de febrero, p. 8.

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2014). *Encuesta Nacional Agropecuaria 2014. Resultados*, México, Inegi / Sagarpa.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) (2012). *Encuesta Nacional Agropecuaria 2012. Resultados*, México, Inegi / Sagarpa.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) (2014). *Encuesta Nacional Agropecuaria 2014. Resultados*, México, Inegi / Sagarpa.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) (2016). *Encuesta Nacional Agropecuaria 2016. Resultados*, México, Inegi / Sagarpa.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) (2016a). S259. *Programa de Fomento Agrícola. Diagnóstico 2016*, México, Sagarpa.— (2016b). S260. *Programa de Fomento Ganadero. Diagnóstico 2016*, México, Sagarpa.— (2016c). S261. *Programa de Fomento Pesquero y Acuícola. Diagnóstico 2016*, México, Sagarpa.— (2017). *Atlas agroalimentario. Siembra éxito*, México.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2016). *Valoración del PROAGRO-Productivo y recomendaciones de ajustes a las Reglas de Operación 2017. Informe final*, diciembre, México.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) (2017). *Encuesta Nacional Agropecuaria 2017. Resultados*, México, Inegi / Sagarpa.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) (2018). *Atlas agroalimentario 2012-2018*, México, Sagarpa / SIAP.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) (1980-2018). *Tabulados Superficie, producción y rendimientos*. Disponible en: <www.siap.gob.mx> (consultado en enero de 2020).
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2019). “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, México, Segob.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2013). “Programa de Democratización de la Productividad 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de agosto, edición matutina, p. 104, 6a sección.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2019). *Proyecto de presupuesto de egresos de la federación ejercicio fiscal 2020*, México, SHCP.
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) (2012). *Informe de la situación del medio ambiente en México*. Disponible en: <http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_12/pdf/Informe_2012.pdf> (consultado en febrero de 2018).
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) (2015). *Inventario Nacional Forestal y de Suelos*, México, Semarnat.
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) (1980-2016). *Tabulados de producción por especie ganadera*. Disponible en: <www.siap.gob.mx>.
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y Comisión Nacional del Agua (Conagua) (2014). *Estadísticas del agua en México. Edición 2014*, México, Conagua.
- Scott, John (2010). “Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana y cuánto?”, en Jonathan Fox y Libby Haight (coords.), *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*, México, Woodrow Wilson International Center for Scholars / UC / CIDE.

2. La autosuficiencia alimentaria, un reto de la cuarta transformación

MIGUEL MEZA CASTILLO*

*En el comienzo del amanecer,
el día va dándose vuelta, a pausa;
casi se oyen los goznes de la tierra
que giran enmohecidos;
la vibración de esta tierra vieja
que vuelca su oscuridad.*

JUAN RULFO, *Pedro Páramo*

Lograr la autosuficiencia alimentaria es uno de los proyectos prioritarios del nuevo gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador. El actual gobierno se plantea alcanzarla considerando dos ejes centrales: por una parte, “producir dentro del país, en la medida de lo posible, las semillas, los insumos, la energía y la maquinaria y equipo necesarios para la actividad productiva de alimentos” y, por otra, “producir internamente los alimentos básicos y estratégicos que demanda la población” (Sader, 2019a).

En este sentido, el gobierno ha definido una estrategia en la que convergen los siguientes programas prioritarios: 1) Producción para el Bienestar; 2) Fertilizantes químicos y biológicos; 3) Crédito Ganadero a la Palabra; 4) Precios de Garantía, y 5) Canasta Básica, así como otros programas enfocados en la asistencia técnica, sanidad e inocuidad alimentaria, acceso al financiamiento, innovación y transferencia tecnológica,

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

apoyo a la organización económica, estímulo a la reconversión, fortalecimiento a la cadena productiva, fomento a la agricultura y agromercados sociales y sustentables (Sader, 2019a).

La nueva estrategia representa un cambio sustancial en relación con la política alimentaria impulsada desde hace más de tres décadas y media como parte de la política neoliberal, lo que ya en sí mismo es muy positivo; sin embargo, avanzar hacia una verdadera autosuficiencia alimentaria implica cambiar algunos aspectos que son más estructurales. La dependencia alimentaria va más allá de lo coyuntural y revertirla requiere de cambios estructurales de fondo en un contexto de competencia y de una nueva fase de la globalización, y ahí es donde radica la principal dificultad y donde tendrá seguramente más obstáculos el actual gobierno para cumplir con el objetivo que se propone.

El reto es mayúsculo, no sólo porque se requiere de recursos presupuestales considerables para cambiar la política e impulsar los nuevos programas dirigidos a ser autosuficientes en alimentos, sino, sobre todo, porque la nueva política se enfrenta a un sistema alimentario globalizado en el que las empresas transnacionales ligadas a la alimentación juegan un papel muy importante, han adquirido un poder enorme y tienen un fuerte control sobre diferentes partes de la cadena de producción y comercialización de insumos y alimentos de la cadena alimentaria. Como apunta Philip McMichael, la reestructuración agroalimentaria subordina a las regiones productoras a las relaciones globales de producción y consumo que son organizadas por las compañías transnacionales de alimentos. Consecuentemente, la agricultura se vuelve cada vez menos la base de las sociedades y Estados, y cada vez más un componente insustancial de las estrategias de abastecimiento corporativo global, o de agricultura mundial. Esto ha significado la transformación del Estado (McMichael, 2012).

Abordaremos el análisis de esta problemática considerando algunas de las partes más importantes de los dos ejes en los que se pretende sustentar la estrategia para alcanzar la autosuficiencia alimentaria: la producción y comercialización de insumo, y el acopio y distribución de granos básicos.

La producción y comercialización de insumos

Semillas

La producción y el uso de semillas mejoradas tuvo un auge importante en nuestro país con la llamada “revolución verde”, proceso a partir del cual se extendió el uso de híbridos, que para alcanzar su mejor rendimiento tienen que ir acompañados de un paquete de insumos agroquímicos (fertilizante y herbicidas).

De acuerdo con la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) de 2017, citada por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), 22.5% de las unidades de producción agropecuaria utilizan semillas mejoradas, mientras que 77.5% utiliza semilla criolla (CEDRSSA, 2018). Sin embargo, si lo consideramos en función de la superficie cultivada, tenemos que en 68% del área sembrada se usan semillas mejoradas (Martínez, 2015). Por otra parte, si consideramos sólo a las unidades de producción con más de 20 hectáreas, el porcentaje es de 62% (CEDRSSA, 2018). Los medianos y grandes agricultores utilizan más las semillas mejoradas, mientras que los pequeños se inclinan más por las semillas criollas.

En el caso de los cuatro granos considerados en la estrategia para lograr la autosuficiencia alimentaria: maíz, frijol, trigo y arroz, en el cuadro 2.1 puede verse, de acuerdo con CEDRSSA, el uso de la semilla mejorada; de acuerdo con estos datos, más de la mitad de la superficie sembrada con maíz utiliza semilla mejorada y, en los casos de frijol, trigo grano y arroz, casi es la totalidad de la superficie.¹

Desde la perspectiva de la nueva estrategia para la autosuficiencia alimentaria, el principal problema no es el uso o no de semillas mejoradas, sino el fuerte control que tienen las empresas transnacionales sobre la oferta de este insumo, lo que les permite tener el control e imponer condiciones. En los últimos años, como consecuencia de la liberalización comercial impulsada por las políticas neoliberales, el control del mercado de las semillas mejoradas se ha venido concentrando cada vez más en unas cuantas empresas transnacionales.

¹ En el caso particular del maíz, la superficie sembrada con semilla mejorada aumentó considerablemente en los últimos años. Según Luna Mena *et al.* (citado por Castañeda *et al.*, 2014): “En 2009 se sembraron en México ocho millones de hectáreas de maíz de las cuales 1.5 millones fueron con 45 mil toneladas de semillas híbridas, y de éstas el 95 por ciento fueron producidas por Monsanto y Pioneer”.

Cuadro 2.1. Uso de semilla mejorada

Cultivo	Total (ha)	Semilla mejorada	Participación (%)
Maíz grano	7 600 453	4 203 800	55.3
Frijol	1 765 412	1 725 282	97.7
Trigo grano	835 284	791 111	94.7
Arroz	42 311	41 725	98.6

Fuente: elaboración propia con datos de CEDRSSA (2018).

En 2015, gran parte de la oferta era controlada por cinco grandes empresas transnacionales: Bayer Crop Science, Dow AgroSciences, Monsanto, Dupont Pioneer y Syngenta (Cofece, 2015). Actualmente la concentración es todavía mayor, pues con la adquisición de Monsanto por parte de Bayer en 2018,² esta última se convirtió en la líder mundial de las semillas mejoradas, fertilizantes y pesticidas, y junto con Chem China-Syngenta y Dupont controlan 60% del mercado de semillas y agroquímicos a nivel mundial, y México no es la excepción.

En contraparte, en la última década cobraron cierta importancia empresas nacionales productoras de semillas. De acuerdo con Castañeda *et al.*:

a partir de 2010 se impulsó a los productores nacionales de semilla mediante el Programa de Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (MasAgro) [...] [los] que tienen una capacidad para realizar una cobertura nacional [...] [y] cubren el 20% de la demanda, con una producción de 800 mil bolsas de semillas de maíz, cantidad importante pero desconocida por el propio gobierno mexicano (Castañeda, *et. al*, 2014).

A pesar de que las empresas nacionales han crecido y cubren ciertos nichos de mercado, sobre todo a nivel regional, el control que tienen las transnacionales sobre el mercado de semillas mejoradas todavía es muy grande y, en la última década, con el uso de transgénicos, las nacionales enfrentan una nueva amenaza por la propiedad sobre las patentes. De acuerdo con un productor nacional de semillas mejoradas:

² En marzo de 2018, después de dos años de negociación, Monsanto fue comprado por Bayer, con lo que esta última se convirtió en la mayor empresa de semillas y pesticidas. Por otro lado, también hubo una fusión de Dow y Dupont y ChemChina y Syngenta.

Las empresas transnacionales tan sólo por el hecho de proteger un gen nos están restringiendo mucho, entonces sí hay una gran intranquilidad de que en un futuro no podamos derivar líneas ni formar híbridos nuevos, y esa es la parte que a nosotros como semilleros nos afectaría. Si estas empresas tienen la propiedad intelectual de un gen y lo encuentran en un maíz mío me van a meter una demanda millonaria, con lo cual me sacan del mercado. No es la parte técnica a lo que nosotros tememos [...] sabemos que la tecnología tiene que avanzar, pero los maíces que tienen en el mercado no nos sirven y, en cambio, de entrar la semilla transgénica yo creo que eso va a acabar con nuestra semillera nacional (entrevista con Óscar Rivas, citado en Castañeda *et al.*, 2014: n. 6).

Las empresas transnacionales tienen un gran poder y recurren a diferentes mecanismos de presión con el fin de ampliar sus ventas de semillas y maximizar su ganancia, lo que implica el uso de paquetes de agroquímicos y, en muchos casos, la reconversión productiva a favor de (mono) cultivos que no favorecen la autosuficiencia alimentaria y causan graves daños al medioambiente, como lo muestra el caso de Monsanto en la península de Yucatán, región en donde está tratando de introducir y extender el cultivo de transgénicos. El uso y la imposición del cultivo de transgénicos van en contra del impulso de las empresas nacionales productoras de semillas.

El caso de Monsanto en la península de Yucatán

En junio de 2012, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) autorizó la siembra de 253 000 hectáreas de soya transgénica en siete estados de la República mexicana, con el aval de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), en contraposición de las recomendaciones de la Comisión Nacional de la Biodiversidad (Conabio), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) y el Instituto Nacional de Ecología (INE).

La autorización abría la puerta a la transnacional Monsanto-Bayer, que es la que vende la semilla genéticamente modificada, y la más interesada en introducir el cultivo de soya transgénica, pues además de pro-

ducir y vender la semilla también comercializa los agroquímicos para su tratamiento, como el glifosato.

La superficie sembrada con soya en la península de Yucatán se ha incrementado notablemente en los últimos años y es muy probable que siga creciendo, pues la producción de bovinos, aves y cerdos ha crecido de manera considerable. En el estado de Campeche, entre 2003 y 2013 la superficie sembrada con soya pasó de menos de 1 000 hectáreas a cerca de 16 000, en 2014 creció a 29 000 y en 2018 fueron cerca de 42 000 hectáreas (SIAP, 2019).

La expansión del cultivo de soya en esta región se ha dado a costa del cultivo de maíz y del desmonte de acahuales y selva baja, o sea, de la deforestación. El crecimiento de la siembra de soya ha afectado el cultivo de la milpa y de la apicultura, que son actividades muy importantes para las familias campesinas en esta región, ya que desempeñan un papel importante en su autosuficiencia alimentaria.

No existen datos precisos de cuántas hectáreas de la superficie soyera se cultivan con semilla genéticamente modificada, pero lo que sí es cierto es que la transgénica le ha ganado la batalla a la no transgénica y es muy probable que en la actualidad la mayor parte de la superficie sembrada con soya sea con semillas genéticamente modificadas. De acuerdo con Greenpeace, sólo en el municipio de Campeche, que es donde se encuentra la mayor superficie sembrada con transgénicos: “Senasica reconoce [...] respecto a las hectáreas sembradas de soya GM [...]; que en 2012 se sembraron 0 (cero) hectáreas; en 2013 se sembraron 7 168.34 [ha]; en 2014 se sembraron 5 583.9 [ha], en 2015 se sembraron 8 590.61 [ha]” (Greenpeace, s.f.).

La reconversión del cultivo de maíz por soya implica una pérdida sustancial de la base en la que se sustenta la seguridad alimentaria de las familias campesinas, que es la producción de maíz y, en su caso, de la milpa. Asimismo, el desmonte de acahuales y selva baja y el cultivo de soya transgénica afecta la actividad apícola, pues las áreas de pecoreo de las abejas disminuye, además de que se ha incrementado la mortandad de éstas por los agroquímicos utilizados y deteriora la calidad de miel al ser contaminada por éstos.

La movilización, la organización y los argumentos jurídicos de varias comunidades de la región de los Chenes, en Campeche, y de Quintana Roo lograron detener en 2018 la expansión del cultivo de la soya transgénica en la región, pero la transnacional no quita el dedo del negocio,

prueba de ello es que en Yucatán apenas “el 14 de agosto el Tribunal Pleno de la SCJN invalidó el decreto del gobierno anterior que declaraba a Yucatán zona libre de cultivos con OGM, al determinar que es facultad exclusiva de la Sader establecer dichas zonas” (Gómez Mena, 2019a: 34). La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)

en sesión del Tribunal Pleno invalidó el “Decreto 418/2016 por el que se declara al estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados [...] Ello al determinar que de acuerdo con el sistema federal establecido en la Constitución General, corresponde a la federación regular la materia de bioseguridad, así como distribuir competencias en favor de las entidades federativas [...]” En este orden de cosas, el Congreso de la Unión, en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, atribuyó a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural la facultad exclusiva para establecer zonas libres de organismos genéticamente modificados (SCJN, 2019).

La desregulación y la reorientación de las funciones del Estado hacia el sector rural como resultado de la política neoliberal dejó el campo abierto a las empresas privadas en la producción y distribución de semillas mejoradas; de tal manera, unas cuantas grandes empresas transnacionales se han apoderado de forma casi total del control del mercado de este insumo en nuestro país. En este sentido, cabe preguntarse ¿cómo no depender de estas grandes empresas en vistas de alcanzar la autosuficiencia en el renglón de semillas?

Fertilizante

Con el objetivo de producir dentro del país el fertilizante y ser autosuficiente en la producción de este importante insumo agrícola, el actual gobierno elaboró el Programa de Fertilizante y logró el acuerdo “por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de Fertilizantes para el ejercicio fiscal 2019” (DOF, 2019d).

Según este documento, el objetivo del programa es “aumentar la disponibilidad oportuna de fertilizantes químicos y biológicos para contribuir a mejorar la productividad agrícola en localidades de alto y muy

alto grado de marginación” y el “apoyo será destinado a personas físicas dedicadas a la producción de maíz, frijol o arroz” (DOF, 2019d).

El programa se plantea como meta beneficiar a 2.2 millones de los campesinos más pobres, productores de los principales granos básicos y estratégicos para la alimentación de la población. Cada uno de ellos recibirá 450 kilogramos de fertilizante por hectárea y podrán ser hasta tres hectáreas.

Sin duda, el universo de beneficiarios es amplio y está conformado por los campesinos de menores recursos, lo que implica, por una parte, recursos presupuestales considerables y, por otra, infraestructura para producir el agroquímico y sistema de transporte y distribución para poder movilizar miles de toneladas a lo largo y ancho del país, a las comunidades más lejas y dispersas. Pero ¿cómo se podrá lograr esto en las condiciones actuales de producción y comercialización del fertilizante?

Con la desaparición de Fertilizantes Mexicanos (Fertimex), empresa paraestatal que funcionaba como regulador de los precios del mercado del agroquímico, en la actualidad el mercado opera sin regulaciones y, de acuerdo con un ejercicio realizado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), “en promedio los márgenes de comercialización son superiores al 60% [...] lo que da una dimensión de las utilidades que obtienen las empresas comerciales que intervienen en su comercialización” (CEDRSSA, 2018). El negocio del fertilizante reditúa jugosas ganancias a las transnacionales.

En 2017, se importaron 39 millones de toneladas y la producción nacional fue de 1.7 millones (CEDRSSA, 2018).³

De acuerdo con la información recogida por Gilberto Gallegos de la Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y de la Secretaría de Economía (SE), en 2018 el consumo nacional aparente de fertilizante se estimó en 6.2 millones, de las cuales 5.06 millones de toneladas fueron de importación, 1.89 millones de toneladas de producción nacional y 750 000 toneladas se exportaron (Gallegos, 2019).

Un poco más de ocho de cada diez toneladas de fertilizante se importan, por lo que existe una fuerte dependencia hacia el exterior, principalmente en fertilizantes nitrogenados, lo que se agrava si consideramos

³ De acuerdo con el estudio del CEDRSSA, 80% de urea (que es el que más se importa) proviene de Rusia, China, Irán y Egipto.

que el control de dichas importaciones está en manos de unas cuantas empresas, entre las que destacan: Agrogen, Fertilizantes Mosaic (filial de Cargill), Comagro, Compromex, ISAOSA y Nutrifertil, que especulan con el precio del insumo.

Recuperar los niveles de producción nacional de agroquímicos y de la distribución que se tenían antes de la privatización de la industria nacional de fertilizantes y de la desregulación del mercado por parte del Estado implica, por un lado, una fuerte inversión y, por otro, romper el control de las empresas privadas (nacionales y transnacionales) cuyo negocio es la introducción y comercialización del agroquímico.

Esta situación pone en entredicho uno de los objetivos centrales de la autosuficiencia alimentaria: “producir dentro del país, en la medida de lo posible [...] los insumos [...] necesarios para la actividad productiva de los alimentos” (Sader, 2019).

A finales de mayo de 2019, en su recorrido por el estado de Sinaloa, de acuerdo con la información de la periodista María de Jesús Estrada, el presidente Andrés Manuel López Obrador señaló:

Estamos viendo en si podemos integrar un sistema para producir los fertilizantes público-privado. Hay en construcción una planta de fertilizante en Sinaloa, que no es suficiente, pero se está construyendo con capital alemán y suizo; sería abastecer como el 20 o 30 por ciento de la demanda. Con la planta de Pajaritos de Coatzacoalcos, sí tendríamos posibilidad, si también se echa a andar la planta de Camargo, que está abandonada en Chihuahua, y la de Cosoleacaque; las tres para hacer procesar el gas y tener la materia prima para hacer urea que es lo que se requiere, sí tendríamos posibilidad de ser autosuficientes, pero requiere de una inversión (Estrada, 2019).

Por otra parte, el reportero de la revista *Proceso*, Arturo Rodríguez García, señala que el presidente:

anunció la realización de un diagnóstico para determinar si existe factibilidad en la reactivación de las plantas de fertilizantes en Sinaloa, Chihuahua y Veracruz, con las que se podría garantizar la autosuficiencia en la demanda nacional [...] aunque planteó como inconveniente

que no existe productor mexicano que las pueda adquirir (Rodríguez, 2019).

La reactivación de dichas plantas implica el suministro de gas, el cual sería importado porque en México no se produce.

En esta perspectiva, en abril de 2019, el responsable del Programa Nacional de Fertilizante de la Sader, Jorge Gage François, en una entrevista concedida al periodista Ernesto Perea, informa que:

Con un monto global de 12 mil millones de pesos, incluidos en el *Presupuesto de Egresos de la Federación 2019*, el gobierno federal pretende reactivar la producción de fertilizantes hacia el 2020, con lo que estima producir un millón de toneladas y reducir en 20% la importación de este insumo agrícola. La apuesta es, en una estrategia de largo plazo, llegar a la autosuficiencia en este rubro (Perea, 2019).

El 1 de julio de 2019, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos decidió mantener “Pemex Fertilizantes pese a toda la problemática en la que están involucradas dos de las plantas que conforman la subsidiaria Agronitrogenados y Fertinal” (Cruz, 2019). Por otra parte,

El 1 de agosto, el presidente de México aprobó la estrategia para reactivar la industria de fertilizantes de México. Las bases operativas consideran garantizar el suministro de materia prima de 184 millones de pies cúbicos diarios de gas por año, esto es casi 4% de la producción nacional de gas destinada únicamente para convertirse en precursor de estos productos.

Además, aseguran garantizar el suministro de gas por parte de CFE a un precio de 4.93 dólares por millón de BTU para el 2019 y 4.77 dólares por millón de BTU para el 2020, esto es 87 y 81% por encima del precio de venta de primera mano que otorga Pemex en el promedio de 10 puntos de entrega que tiene en el país. Para ello, pretende integrar el proceso de amoniaco y urea mediante la operación de tres plantas de amoniaco y dos de urea a la única planta que actualmente produce el primero de estos precursores, el amoniaco, ubicada en Cosoleacaque, Veracruz (García, 2019).

Lo anterior representa reactivar en parte la estrategia del anterior director de Pemex en torno a la producción y distribución de fertilizante en nuestro país, asumiendo los enormes costos que implicará la reactivación de las plantas.⁴

Es posible que el proyecto para avanzar hacia la autosuficiencia en la producción de fertilizantes entre en disputa, ya que las empresas que basan su negocio y sus ganancias en el control de las importaciones del agroquímico y en la especulación de sus precios se oponen debido a que esto implicaría que les quitaran parte del negocio.

De acuerdo con el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018:

la estructura del mercado propicia que unos pocos distribuidores abastezcan y vendan el fertilizante bajo esquemas de fijación de precios poco competitivos [...] Los precios de los fertilizantes más utilizados en el sector agrícola en México tienen una tendencia alcista, que de no intervenir, se esperaría continúe debido al comportamiento del precios a nivel internacional así como por el incremento de los costos logísticos y en la demanda de los productos agrícolas (DOF, 2013).

Las principales empresas distribuidoras del fertilizante están agrupadas en la Asociación Nacional de Comercializadores y Productores de Fertilizantes (Anacofer) y desde que se anunció el programa de reactivación de la producción de fertilizante se ha opuesto abierta o veladamente a éste. En 2014, después de que la Sagarpa dio a conocer el proyecto de reactivación del fertilizante, Luis Miguel Romero, entonces director de la asociación, acusó “directamente a la Sagarpa como responsable [de una] campaña en contra de los distribuidores, pues, a decir del ejecutivo, aprovecha un año de elecciones para vender el argumento de favorecer a los agricultores con mejores condiciones para que realicen su labor en campo” (Domínguez, 2015).

No obstante, a pesar de que se dio a conocer el anuncio sobre el programa de reactivación de la producción de fertilizante del anterior gobierno, en realidad no hubo dicha reactivación porque el programa no

⁴ La nueva estrategia se verá favorecida por el hecho de que el precio del gas ha bajado considerablemente debido a que la producción en el sur de Texas, Estados Unidos, ha crecido considerablemente gracias al auge del gas shale.

funcionó. Ahora se ha definido una nueva estrategia, en la que hay una mezcla de inversión privada con pública.

Un ejemplo de las dificultades para la autosuficiencia es lo que sucedió en 2019 en el estado de Guerrero, en donde se aplicó el Programa piloto de Fertilizante.

Guerrero: el programa piloto

A principios de 2019, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), sustentada en los Lineamientos de Operación del Programa de Fertilizante, decidió poner en operación el Programa de Fertilizante Gratuito y de Semilla Mejorada para Productores de Guerrero, planteado como un programa piloto, ya que por primera vez la federación, y no el gobierno estatal, es la institución encargada de operarlo.

En el banderazo de salida del programa, el gobernador del estado de Guerrero, Héctor Astudillo Flores, afirmó que se beneficiaría a 401 000 productores y que “seguramente de acuerdo a su desarrollo será modelo para que el gobierno federal lo implemente en otros estados de la República” (Sagader, 2019a).

En esta tesitura, en julio de 2019 se dio a conocer la convocatoria para la licitación pública número LA-008000999-E35-2019, para la adquisición de entre 40 000 y 70 000 toneladas de fertilizante químico sulfato de amonio para el estado de Guerrero, por un monto que fluctuó entre los 237 y 415 millones de pesos. Además, se entregarían alrededor de 45 000 toneladas de fosfato diamónico (DAP), proveniente de Pemex Fertilizante, y 379 825 dosis de biofertilizante. Para la distribución del agroquímico se abrirían 133 centros de distribución en los 81 municipios de la entidad para ser operados por el organismo Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex).

El secretario de la Sader, Víctor Villalobos Arámbula, afirmó que el Programa piloto de Fertilizante –que se replicará en otras zonas del sur-sureste del país– lesiona “algunos intereses que por muchos años venían beneficiándose de este tipo de programas”. Asimismo, señaló que “a fin de implementar el Programa piloto de Fertilizante se realizaron análisis de suelos y con ello se determinó la dosis y el tipo de fertilizante” (Imagen Agropecuaria, 7 de junio de 2019).

Sin embargo, la empresa que ganó la licitación fue Agrogen, s. A. de C. v., cuyo representante en la entidad está ligado al Partido Revolucionario Institucional (PRI), al gobernador actual (que es priista) y al exgobernador Rubén Figueroa Alcocer, quien durante su gobierno (1993-1996) implementó el Programa de Subsidio al Fertilizante. Así, prácticamente son los mismos personajes que desde hace 25 años se han beneficiado con la comercialización del fertilizante en Guerrero, utilizándolo con criterios clientelares y electorales.

Al respecto, surgieron suspicacias en el sentido de que el director general de Productividad y Desarrollo de la Sader, coordinador del Programa Estratégico de Fertilizante, que fue un exoperador de la Confederación Nacional Campesina (CNC) y del PRI, jugó un papel importante en el fallo a favor de la empresa Agrogen. Por lo que el gobierno federal se vio obligado a señalar en un comunicado “que el presupuesto del programa está etiquetado en el capítulo 4000 (subsidio), y actúa con plena transparencia para realizar todo el procedimiento conforme a la Ley de Adquisición, Arrendamiento y Servicios del Sector Público” (*Heraldo de México*, 2019).

Es importante que este tipo de manejos no sigan sucediendo y se tiene que mejorar la transparencia de las contrataciones; pero, más allá de esto, un aspecto relevante es el control que ejercen unas cuantas empresas—gran parte de ellas transnacionales— sobre el mercado del fertilizante, pues se llevan jugosas ganancias en la intermediación de la comercialización y especulan con los precios para su beneficio.

El padrón de beneficiarios. Las cifras

De manera inicial, el gobernador del estado de Guerrero había afirmado que se inscribieron al padrón de productores 401 000 campesinos; no obstante, después tanto el gobernador como el coordinador del programa a nivel federal afirmaron que la base del padrón era de 233 234 (con 381 000 hectáreas), es decir, 42% menos de la cifra que se había mencionado al principio.

¿A qué se debió esta diferencia tan grande? En realidad, no se levantó un verdadero padrón de productores, simplemente se cruzaron cifras de los agricultores enlistados en el Proagro Productivo, en el Programa de Apoyos para Productores de Maíz y Frijol y del censo del bienestar, a los que se sumaron más de 50 000 beneficiarios de las zonas indígenas y de

atención prioritaria; de esto surgieron las grandes diferencias entre una y otras fuentes, así como la pérdida de transparencia.

Levantar un padrón de productores, considerando que por primera vez el Programa de Fertilizante sería manejado por el gobierno federal, era fundamental e implicaba un trabajo de coordinación entre las tres instancias de gobierno: municipal, estatal y federal. Se tendría que haber hecho un trabajo más a fondo para integrar, actualizar y depurar las listas de beneficiarios por municipios en coordinación con el ayuntamiento, recabar las identificaciones personales, recibir los documentos que acreditan la posesión legal de los predios, gestionar el apoyo de los insumos, recibir el fertilizante y distribuirlos entre los productores de manera ordenada, siendo los municipios los responsables de revisarlos y validarlos. Sin duda, con el manejo de un buen padrón se hubiera ganado en transparencia y mejor funcionamiento, aunque esto no garantizara mayor equidad.

Los productores beneficiados

El delegado del gobierno federal dijo que se entregó fertilizante a 326 500 productores y que 30 000 no habían acudido a recibir el insumo (Radi-lla, 2019), mientras que el 25 de julio, en el portal oficial del gobierno de Guerrero, el titular de la Sagader precisó que en dicha fecha sólo “se habían repartido insumos para 199 mil productores con 333 mil hectáreas, cifra por debajo de lo que atendió el gobierno del estado en el 2018 cuando se atendieron 454 mil hectáreas de 328 mil productores con 203 mil toneladas de abono” (Sagader, 2019). De nuevo, la diferencia en las cifras proporcionadas por cada instancia era muy evidente.

De acuerdo con el funcionario de la Sagader, “en los últimos tres años en Guerrero se aplicó una inversión de 1 300 millones de pesos para comprar 203 mil toneladas de fertilizante en beneficio de 328 mil campesinos”, mientras que “este año el gobierno federal gastó 1 500 millones de pesos para comprar 110 mil toneladas de fertilizante para beneficiar a no más de 220 mil productores de maíz” (Sagader, 2019).

Con estas cifras se trató de poner en evidencia la ineficiencia y el mal uso de los recursos por parte del gobierno federal; sin embargo, los mismos datos demuestran que en los años anteriores se destinaron montos altos del presupuesto para adquirir también cantidades muy altas de fertilizante.

En un estudio realizado a finales de la década de 1980, un poco antes de la puesta en operación del Programa de Subsidio al Fertilizante, durante el gobierno encabezado por Rubén Figueroa Alcocer, los usuarios del agroquímico poseían una superficie de 371 073 hectáreas con una demanda del orden de 166 983 toneladas, lo que representa una cantidad mucho menor de las que según el secretario de la Sader repartieron en los años anteriores, pero mucho menor de las que repartió el gobierno federal en 2019 (Bartra, Meza y Obregón, 2009).

El gobierno estatal acusó al gobierno federal de ineficiencia y de manejo político del Programa de Fertilizante, pero los gobiernos priistas de Guerrero siempre han manejado dicho programa con propósitos clientelares y electorales. El programa siempre se ha utilizado más como un instrumento para fertilizar el voto que para fomentar la producción y la productividad.

En esta tesitura el papel que juegan las presidencias municipales es relevante, ya que los municipios desempeñan una función importante en el acopio y la distribución del agroquímico. Sin embargo, en esta ocasión al ser el gobierno federal el responsable directo de la distribución del fertilizante, le quitó a las presidencias municipales la posibilidad de utilizar la distribución del fertilizante con fines político-electorales y, en esa medida, su interés para apoyar en su acopio y distribución. En 2005, el entonces gobierno del estado de Guerrero planteó la reconversión del Programa de Fertilizante y uno de sus ejes principales fue la remunicipalización, promoviendo una mayor y verdadera municipalización bajo el esquema de la Mecánica Operativa del Programa, donde se establece un convenio entre el estado y los municipios en el que se definían las aportaciones gubernamentales para el acopio y la distribución del fertilizante, así se impulsaba la participación de los municipios con la intención de descentralizar el programa.

Adecuaciones del paquete de fertilizante

El secretario de la Sader afirmó que “a fin de implementar el Programa de Fertilizante se realizaron análisis de suelos y con ello se determinó la dosis y tipo de fertilizante” (Imagen Agropecuaria, 2019). En realidad, gobiernos anteriores ya habían hecho ese trabajo con el apoyo del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP); sin embargo, en esta ocasión se definieron cantidades homogéneas de

fertilizante combinando el sulfato de amonio con el fosfato diamónico y biofertilizante, sin considerar las diferencias en los suelos de acuerdo con las regiones. Asimismo, no queda muy claro cómo se operó la adecuación de los paquetes.

La instrumentación e implementación del programa por parte del gobierno federal dejan ver una serie de dificultades que tendrá que enfrentar para lograr el objetivo de que la producción y distribución de fertilizante sea un verdadero apoyo para alcanzar la autosuficiencia alimentaria.

El apoyo al acopio y la comercialización de alimentos

La producción-distribución de insumos para la actividad agrícola es una esfera importante del proceso productivo con miras a la autosuficiencia alimentaria, pero éste quedaría incompleto si no se considera la esfera de la comercialización de los productos básicos para la alimentación de la población, sobre todo si parte del objetivo de la autosuficiencia es mejorar las condiciones de vida de las familias pobres, ya que es en la comercialización de sus productos donde los campesinos pierden al tener que malbaratar sus cosechas.

En este sentido, es muy importante la puesta en marcha del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, dirigido a campesinos en condiciones de pobreza. El programa está a cargo de Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex) y Liconsa y se centra en cinco productos: maíz, frijol, arroz, trigo panificable y leche. Después del desmantelamiento del sistema de precios de garantía como resultado de las políticas neoliberales, la puesta en funcionamiento de los precios de garantía de estos productos representa un cambio sustancial en la política hacia el campo.

A diferencia del sistema de precios de garantía, que operó durante varios años en nuestro país antes del neoliberalismo, el programa está enfocado en los pequeños productores de maíz, frijol, arroz, trigo y leche, como se puede apreciar en el cuadro 2.2.

Además, se dará apoyo para transporte de 150 pesos por tonelada, sin exceder el costo de traslado de 20 toneladas.

De acuerdo con los *Lineamientos de operación del Programa de precios de garantía*, se tiene asignado un presupuesto de seis mil millones de

pesos, que están dirigidos fundamentalmente a elevar el precio a los productores por encima del precio de equilibrio del mercado, con el objetivo de “incrementar el ingreso de los pequeños productores agropecuarios, para contribuir a mejorar su nivel de vida”.

Cuadro 2.2. Productos y precios del programa a cargo de Segalmex

Producto	Superficie (ha)	Ciclo productivo	Precio garantía (pesos / toneladas)	Volumen máximo productor
Maíz blanco	Hasta 5 de temporal	P.V. 2019	5 610	20 ton
Frijol	Hasta 20 de temporal y hasta 5 de riego	P.V. 2019	14 500	15 ton
Arroz	—	O.I. 2018-2019 P.V. 2019	6 120	120 ton
Trigo panificable	—	O.I. 2018-2019 P.V. 2019	5 790	100 ton
Leche	—	Diario	8.20/litro	15 litros por vaca

Nota: P.V.: primavera-verano; O.I.: otoño-invierno.

Fuente: Elaboración propia con datos del DOF (2019) y SIAP (2019).

El objetivo que se plantea el programa es inobjetable, el problema es cómo lograrlo realmente. Desde esta perspectiva, es importante analizar algunos de los posibles efectos que puede tener el Programa de precios de garantía en el sector rural y analizar algunos de los problemas de operación, partiendo de que el programa está en curso.

Posibles efectos

Mejora en los ingresos de los productores

Los precios de garantía, al convertirse en precios de referencia, pueden funcionar como reguladores de los precios de mercado en el sector rural, con lo que disminuye la especulación de los precios y su volatilidad, características del libre mercado. Al respecto, es importante verificar en pri-

mera instancia si los precios de garantía fijados representan una mejora en relación con los precios de los productos señalados en los últimos años y, en este sentido, una posible mejora en el ingreso de los campesinos.

En los últimos 19 años, el precio medio rural de los cuatro granos básicos ha estado muy castigado por la desregulación y la competencia de los granos importados, resultado de la apertura comercial y de la política neoliberal, como se muestra en el cuadro 2.3.

Cuadro 2.3. Precio medio rural 2000-2018

Granos básicos				
Año	Maíz	Frijol	Arroz	Trigo
2000-2004	1730	6 757	1 647	1 515
2005-2009	2 337	9 470	2 591	2 389
2010-2014	3 770	10 956	3 720	3 369
2015-2018	3 605	11 750	4 009	3 839
Promedio	2 861	9 733	2 992	2 778
Precios de garantía	5 610	14 500	6 120	5 790

Fuente: Elaboración propia con datos del DOF (2019) y SIAP (2019).

Si comparamos los precios promedio rurales de ese periodo con los precios de garantía de los cuatro granos básicos considerados en el programa, podemos apreciar que en términos nominales hay un aumento considerable, lo cual podría representar un aumento en el ingreso de los campesinos maiceros, frijoleros, arroceros y trigueros, sobre todo para aquellos que destinan la mayor parte de su producción a la venta. Asimismo, podría significar un estímulo importante para aumentar la producción y la productividad al dar certidumbre a los productores, pues de esta manera conocerían con anticipación el precio al que les pueden pagar su cosecha.

La mejora en los precios es indudable, así lo demuestra la opinión de un campesino michoacano que vendió su maíz en el centro de acopio de Segalmex en Copándaro, Michoacán, quien afirmó en una entrevista: “el año pasado, me pagaron la tonelada a 3 mil 700 pesos” (Salazar, 2020).

Aumento de las importaciones

En un mercado abierto como el mexicano, tiene que considerarse que la venta de los granos mexicanos competirá con la de los productos importados. En los últimos quince años, los precios del maíz en Estados Unidos han sido menores a los de México, como se puede apreciar en el siguiente cuadro 2.4.

Cuadro 2.4. Precios del maíz 2003-2018

Años	México	Estados Unidos
2003-2007	1864	1076
2008-2013	3305	2577
2014-2018	3507	2840

Fuente: elaboración propia con datos del SIAP y del DOF (2020).

De acuerdo con esta tendencia es probable que la diferencia se acreciente, lo cual provocaría un aumento en las importaciones de maíz, que es el grano que más se importa; sin embargo, también es probable que suceda lo mismo con las importaciones de arroz y trigo, lo que traería como consecuencia que a los compradores les convenga más comprar los granos importados.

Es sabido que las grandes empresas transnacionales se encargan de introducir los granos importados en nuestro país, apoyándose en la enorme infraestructura y los recursos económicos con los que cuentan. En México, Cargill es la principal introductora del maíz que proviene de Estados Unidos, y con ayuda de los gobiernos neoliberales incrementó su enorme poder. Por otra parte, la asociación de Gruma con Archer Daniels Midland (ADM),⁵ le permitió ampliar su mercado en Estados Unidos y comprar y trasladar maíz a México.

⁵ El 20 de noviembre de 2005, la revista *T21* dio a conocer que “Archer Daniels Midland Company (ADM) compró el 78.5% de las acciones de la empresa Terminales de Cargas Especializadas (TCE) del puerto de Veracruz, con lo que se convirtió en el nuevo controlador de la firma. El monto de la operación no fue revelado”. En la misma nota se señala que ADM se convirtió así en la segunda gran productora de granos en controlar una terminal de granos agrícolas en el puerto de Veracruz, después de Cargill, compañía que años atrás adquirió la terminal Alsur.

El padrón de cultivos

Es probable que la entrada en operación de los precios de garantía para maíz, frijol, arroz y trigo favorezca el aumento en la superficie sembrada, la producción y la productividad de dichos cultivos y desestime el cultivo de otros como el sorgo y la soya.

El acopio y la comercialización

La compra de arroz, trigo y leche

De acuerdo con los *Lineamientos de operación del Programa de precios de garantía a productos alimentarios básicos*:

para arroz y trigo panificable, por tratarse de productos que pasan del productor a la industria beneficiadora Segalmex, no hará el acopio físico de las cosechas, limitándose a la implementación de un sistema de pago que cubra al productor la diferencia entre el precio obtenido por la entrega de su cosecha a la industria y el precio de garantía establecido (DOF, 2019b).

O sea que el comprador puede adquirir el producto a precio de mercado y la diferencia entre éste y el precio de garantía será cubierto por Segalmex.

El 5 de diciembre de 2019, en la conferencia de prensa en Palacio Nacional, el secretario de la Sader indicó que “hasta el momento, con el Programa de precios de garantía se ha apoyado a 56 mil 215 productores, *más de 51 mil de ellos con la compra de 1.3 millones de toneladas de granos básicos y cinco mil 164 agricultores con 422 millones de litros de leche líquida*” (las cursivas son nuestras) (Sader, 2019d).

Por otro lado, en conferencia de prensa, el director de Precios de Garantía y Estímulos, el subgerente de Programación y el gerente de Estudios y Proyectos de Segalmex comentaron:

Asimismo, en los estados de Oaxaca y Veracruz se puso en marcha un programa piloto de compra de maíz en zonas indígenas, con lo que se benefició a 279 productores y se acopiaron dos mil toneladas

[...] Paralelamente comenzó en ese periodo el programa de apoyo a productores de trigo panificable y arroz a través del cual al 27 de septiembre se apoyó a 19 mil 548 productores con 927 mil 713 toneladas con un importe de mil 730 millones 856 mil pesos (Gómez Mena, 2019b).

De la información anterior se desprenden dos situaciones:

- 1) Del total del presupuesto asignado al programa (6 000 millones de pesos), 29% se destinó a los productores de trigo panificable y arroz; 25% a los productores de frijol, y 58% a los productores de leche. Sólo con estos productores se gastó el presupuesto total asignado para 2019, produciéndose un pequeño déficit presupuestal en este renglón de 11.5 por ciento. De los dos millones de campesinos considerados en el programa, sólo 56 215 productores (apenas un 3%) se beneficiaron del presupuesto, de los cuales la mayoría, por no decir todos, son productores de trigo, arroz y leche.
- 2) El 5 de diciembre de 2019, en la conferencia de prensa en Palacio Nacional, el secretario de la Sader informó que para 2020 se tenía contemplado que de los 23 310 millones de pesos asignados a la atención directa de los pequeños productores, 10 000 millones serán para el Programa de precios de garantía, y también anunció que se harían “modificaciones en los estímulos para trigo panificable, que aumentó el volumen de compra de 100 a 300 toneladas por productor, en trigo cristalino se captarán hasta 50 toneladas por productor, y en arroz pasa de 120 a 300 toneladas” (Sader, 2019d).

Sin duda, en 2019 los menos beneficiados con el Programa de precios de garantía fueron los pequeños productores campesinos de maíz; si esta tendencia continúa es muy probable que el esquema de precios de garantía actual beneficie sólo a los productores que cuentan con más recursos y no a los campesinos maiceros más pobres, quienes además quedarían fuera del presupuesto ya que tienen otras condiciones de acopio y comercialización.

La compra de maíz

En los *Lineamientos de operación del Programa de precios de garantía a productos alimentarios básicos* se menciona que “para el maíz y frijol Segalmex implementará una red de Centros de Acopio, estratégicamente ubicados, en lo que se recibirán las cosechas objetos de precio de garantía” (DOF, 2019b). En el mismo documento se señala que:

para el ejercicio 2019, no se construirá infraestructura de almacenamiento. Para garantizar la cobertura nacional del programa, *se recurrirá a la infraestructura existente en las regiones productivas* que pueda ser obtenida en préstamo (comodato) o renta, y de ser necesario, se pondrán en práctica métodos de almacenamiento provisionales”. Incluso Segalmex podrá optar también por la contratación de servicios de acopio, almacenamiento y beneficio con terceros, cuando por operatividad, economía, o cualquier otra razón, resulte conveniente para la ejecución eficiente del acopio (DOF, 2019b).

El 20 de mayo de 2019, en la apertura del primer centro de acopio en Jaltepec de Candayoc, San Juan Cotzocón, Oaxaca, el director de Segalmex afirmó: “en todo el país se van a instalar más de mil bodegas y con ello dar certeza a las zonas prioritarias y comunidades indígenas en la compra de maíz y frijol” (INPI, 2019). Posteriormente, el 13 de septiembre, el mismo funcionario anunció que ya se contaba “con 600 centros de acopio para el acopio de grano, distribuidos en regiones productoras, donde se encuentran los campesinos más pobres de país” (Segalmex, 2019); 17 días después en un comunicado de prensa de la Sader se dio a conocer que:

Con la operación del precio de garantía en maíz y frijol del ciclo Primavera-Verano 2019 se estima beneficiar a más de un millón 700 mil pequeños productores, ejidatarios y campesinos de comunidades indígenas [...] con una acopio estimado de dos a tres millones de toneladas de maíz, 300 mil toneladas de frijol [...] con la operación de 553 centros de acopio que de manera gradual atenderán a pequeños productores, ejidatarios y comuneros de 31 estados de la República (Sader, 2019c).

El programa está enfocado en los campesinos maiceros con menos recursos (productores con menos de cinco hectáreas), que están dispersos en distintas localidades y rancherías, lo cual provoca que la oferta de maíz esté muy atomizada en cientos de productores y comunidades, con los consecuentes problemas de comunicación y traslado del producto. Además, el hecho de no contar con la infraestructura en los lugares adecuados puede convertirse en un cuello de botella para el programa y permite que los intermediarios impongan condiciones a su favor. En este sector, son relativamente pocos los productores que cuentan con la infraestructura y los recursos para el acopio y la venta de grano. La mayoría no los tiene y se ven obligados a vender su cosecha a los intermediarios locales y/o regionales a precios castigados.

La Sader anunció que la compra de maíz y frijol empezaría el 1 de octubre de 2019 en las bodegas operadas por Segalmex en Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Querétaro, Veracruz, Chihuahua, Durango y Zacatecas, y que se extendería hasta el mes de abril de 2020.

El acopio apenas está en curso, por lo que todavía no se puede saber bien a bien si el programa cumplirá con sus objetivos, pero ya empiezan a observarse algunos problemas que –de no resolverse– pueden llevar al incumplimiento o de plano al fracaso del programa.

La apertura de centros de acopio

El 10 de octubre de 2019, el director de Precios de Garantía de Segalmex informó que para esa fecha sumaban 111 centros de acopio en los estados de Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Querétaro, Veracruz y Zacatecas. La apertura de estos lugares se ha dado a cuenta gotas; por ejemplo, en el estado de Michoacán se programó la apertura de 28 centros, en enero de 2020 se abrió el primero en Copándaro, el cual –según el jefe del Centro– tiene una capacidad de almacenamiento de 500 toneladas, pero para el 13 de enero apenas registró 80 toneladas acopiadas de productores de Charo y Tarímbaro (Salazar, 2020).

En Tlaxcala, de acuerdo con la Sader, se abrirían nueve centros de acopio para maíz y trigo (Baños, 2019); en enero de 2020 ya habían sido instalados siete centros. El coordinador de Segalmex en Hidalgo y Tlaxcala mencionó que las bodegas ubicadas en Santa María Tocatlán y Francisco Villa han captado 550 toneladas de maíz (Baños, 2020); sin

embargo, un problema serio en esta entidad es que 90% del maíz que se produce no es maíz blanco, que es el que requiere Segalmex.

En el Valle de Guadiana, en el estado de Durango, protestaron en contra de Segalmex por la falta de bodegas para el acopio de maíz. A principios del mes de enero de 2020,

un grupo de campesinos tomaron las dependencias agrícolas de los gobiernos federal, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) y estatal, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGDR) exigiendo una solución ante el riesgo que su maíz se pudriera o tuvieran que venderlo a los “coyotes” a precios bajos, plantearon como solución que la planta de la región de los llanos fuera abierta. Fueron atendidos por el titular de la SAGDR, quien les explicó que existía un inconveniente, la planta fue entregada en comodato a la empresa ALMER para la compra del frijol en 2018 con el compromiso de hacerlo por encima del precio de mercado y evitar que cayera; lo cual cumplió (Gaytán, 2020).

En Chiapas, el comisariado ejidal Constancio Hernández dijo “que desde el 1 de octubre el gobierno empezaría a comprar la cosecha, sin embargo, a estas fechas [27 de diciembre de 2019] no hay tal venta del producto”. Aseguró que “ante el retardo del gobierno federal, los ‘coyotes’ han aprovechado y comprado a los productores [...] los ‘coyotes’ están comprando la tonelada de maíz en 4 mil 200 pesos, con lo que los campesinos pierden más de mil 500 pesos por cada una vendida”. Por su parte, Urbana Solís, comisariada ejidal de Cristóbal Obregón, añadió que los campesinos “están tristes [...] porque el gobierno apenas comenzó a empadronar a los productores [a los] que les va a comprar el maíz, cuando ya han pasado tres meses que debió haber empezado la transacción” (Mandujano, 2019).

El retraso en la venta de maíz coloca al campesino en una situación muy difícil debido a que si no hay financiamiento para la producción de maíz, el campesino tiene que recurrir al prestamista privado que le cobra intereses muy altos. En esos casos, el campesino tiene la urgencia de vender para poder pagar al agiotista. Esta situación la aprovechan los “coyotes” y los compradores privados, como Maseca, que en Chiapas tiene una fuerte presencia.

Los beneficiarios

En Chiapas, uno de los problemas que se presentan es que si bien el programa está dirigido a los campesinos más pobres, éstos son los que tienen menos recursos y más problemas para acopiar y transportar sus cosechas; en contraparte, los productores con mayores recursos acceden de manera más fácil a los centros de compra. Esto conduce a que el programa no beneficie a los campesinos más pobres. En esta entidad un sector de productores con mayores recursos demanda “que el número de hectáreas no sea impedimento para la compra” (López, 2019). Por otra parte, estos mismos productores piden “que se compre maíz amarillo al igual que el blanco, pues en el decreto publicado por el presidente de la República [...] no se especifica que únicamente se compre maíz blanco” (López, 2019).

En el mismo sentido, aunque en circunstancias diferentes, campesinos del estado de Tlaxcala piden que Segalmex modifique la convocatoria para la compra de maíz, ya que exige “grano blanco, limpio y embolsado, requisito que no cumplen los hombres del campo pues siembran semilla nativa” (Baños, 2019). Además, “en Tlaxcala de las casi 79 mil hectáreas sembradas para el ciclo primavera-verano 2019, un 90% es de semilla de color nativa, mientras que el 10% es blanco” (Baños, 2019).

Al respecto, el comisariado ejidal de San Luis Huamantla (el más grande de la entidad) señala que “no se siembra maíz blanco, sino amarillo, cremoso, morado, azul y una serie de variedades como la sangre de Cristo en San Juan Ixtenco”, por eso afirma que “el programa de apoyo a los productores fue hecho con las patas, porque dejaron fuera a los campesinos de Tlaxcala” (Baños, 2019).

Los productores rentistas

Otra situación en relación con el acopio en Chiapas y Tlaxcala es el de los productores que rentan tierras, pues el programa excluye a los que rentan tierras ejidales. El presidente del comisariado ejidal de San Luis Huamantla “detalló que en el ejido de San Luis, cinco mil 800 hectáreas dedicadas a maíz están en posesión de mil 672 ejidatarios, sólo que la mayoría renta su parcela”, por lo que le parece que se debe cambiar esta norma (Baños, 2019).

El mismo problema se presenta con varios de los productores maiceros de Chiapas, quienes piden que el arrendamiento no sea impedimento para la entrega de granos “siempre que el arrendatario presente su constancia de arrendamiento firmada y sellada por el comisariado” (López, 2019).

Las normas de calidad

Aun cuando este año los precios de garantía de los cuatro granos básicos sean mayores a los precios del mercado, un factor que puede jugar en contra del acopio por parte de Segalmex son las normas de calidad impuestas.⁶ En este sentido, un sector de campesinos de Chiapas piden que las normas no sean tan severas, “no al acoso cuando existan problemas de impureza” (López, 2019). Asimismo, un pequeño agricultor del ejido de Tixmucuy, Campeche, denunció que el precio de garantía del maíz es “equivalente a un 40% más del precio de mercado, pero añadió que tal precio ‘de nada sirve porque nos está quedando hasta en tres mil 900 pesos lo recibido por el producto’” (Redacción *Tierra*, 2020).

Por su parte, el Grupo Consultor de Mercados Agrícolas (GCMA) señaló que “con las ‘estrictas’ normas de calidad que Segalmex estableció para recibir el maíz, referidas a los límites de humedad, impurezas o granos dañados, ‘limitan la recepción de grano en sus bodegas de acopio’” (Redacción *Café*, 2020).

Conclusión

En el contexto de un sistema alimentario globalizado en el que las empresas transnacionales tienen un peso muy importante, plantearse alcanzar la autosuficiencia alimentaria es tan indispensable como difícil. Indispensable porque no se puede caminar hacia una verdadera transformación del país sin mejorar las condiciones de vida de las familias campesinas y

⁶ De acuerdo con el periódico *El Sur de Campeche*, “para recibir los apoyos los beneficiarios deberán asegurarse que sus granos se encuentren limpios, secos y libres de plagas y enfermedades antes de trasladarlos al centro de acopio Segalmex más cercano a su comunidad de acuerdo a las normas oficiales mexicanas NMX-FF-034/1-2002 (informes para el maíz) y NMX-FF-038-2002 (informes para el frijol)” (Redacción *El Sur*, 2019).

sin garantizar la producción de alimentos suficientes para satisfacer las necesidades de la población, apuesta en la que la pequeña agricultura puede jugar un papel determinante. Difícil, porque después de más de treinta años de neoliberalismo, la dependencia en diferentes renglones de la producción, comercialización y consumo se ha incrementado y caminar hacia la verdadera autosuficiencia implica una reorientación radical de las políticas y una voluntad política para llevarlas a cabo.

El actual gobierno se ha propuesto como uno de sus proyectos prioritarios alcanzar la autosuficiencia alimentaria. Evidentemente ha enfrentado y seguirá enfrentando diferentes dificultades, resistencia y obstáculos, pues además de los problemas presupuestales que implica, entra en un terreno en el que participan agentes económicos que han acrecentado su poder económico y político bajo el neoliberalismo.

Bibliografía

- Agencia** de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (Aserca), Banco Mundial (BM) y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2016). *Sistema Nacional de Almacenamiento Agroalimentario*, México, Aserca.
- Asociación** Nacional de Comercializadores y Productores de Fertilizantes (Anacofer) (2006). *Mercado Mexicano de Fertilizantes*, México, s.e.
- Ávila**, José Antonio (2001). “El mercado de fertilizantes en México. Situación actual y perspectivas”, *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 32, núm. 127, pp. 189-207.
- Banco** Interamericano de Desarrollo (BID) y Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (Aserca) (2017). *Proyecto servicios agrícolas para el almacenamiento de granos y la integración de mercados. Evaluación social*, México, s.e.
- Baños**, Tomás (2019). “Con más de 40 años en desuso, la bodega de la exConasupo será uno de los 10 centros de acopio de Segalmex”, *El Sol de Tlaxcala*, 23 de noviembre.
- Baños**, Tomás (2020). “Compra Segalmex cosecha de maíz en Tlaxcala”, *El Sol de Tlaxcala*, 21 de enero. Disponible en: <<https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/municipios/compra-segalmex-cosecha-de-maiz-tlaxcalteca-4728420.html>> (consultado el 5 de febrero de 2020).

- Bartra, Armando, Miguel Meza, Rafael Obregón (2009). *Hacia una política integral de desarrollo rural sustentable para el estado de Guerrero*, vol. II, México, Gobierno del Estado de Guerrero / Sagarpa / FAO-México.
- Castañeda, Yolanda *et al.* (2014). “Industria semillera de maíz en Jalisco. Actores sociales en conflicto”, *Revista Sociológica*, año 29, núm. 83, pp. 241-278.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) (2018). *Las semillas en México*, México, s.e.
- Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) (2015). *Reporte sobre las condiciones de competencia en el sector agroalimentario*, México, Cofece.
- Cruz Serrano, Noé (2019). “Pemex opera sólo con cuatro subsidiarias”, *El Universal*, 2 de julio. Disponible en: <<https://www.eluniversal.com.mx/cartera/pemex-opera-solo-con-cuatro-subsidiarias>> (consultado el 12 de junio de 2020).
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2013). *Programa sectorial de desarrollo agropecuario, pesquero y alimentario 2013-2018*, México, Segob.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2019a). *Lineamientos de operación del Programa de desarrollo rural de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2019*, México, Segob.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2019b). *Lineamientos de operación del Programa de precios de garantía a productos alimentarios básicos a cargo de Seguridad Alimentaria Mexicana, Segalmex*, México, Segob.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2019c). *Reglas de operación del Programa de fomento a la agricultura de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio 2019*, México, Segob.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2019d). *Lineamientos de operación del Programa de fertilizantes para el ejercicio fiscal 2019*, México, Segob.
- Domínguez, Hugo (2015). “Fertilizantes. Renace esta industria petroquímica en México”, *Manufactura*, año 21, núm. 235, 1 de mayo. Disponible en: <<https://www.pressreader.com/mexico/manufactura/20150501/281483570017945>> (consultado en diciembre de 2019).
- Estrada, María del Jesús (2019). “AMLO avala la planta de fertilizantes en Topolobampo”, *El Debate*, 29 de mayo. Disponible en: <<https://>

- www.debate.com.mx/losmochis/AMLO-avala-la-planta-de-fertilizantes-en-Topolobampo-20190529-0040.html> (consultado el 16 de junio de 2020).
- Gallegos Cedillo, Gilberto** (2019). “Perspectivas del mercado mundial y nacional del fertilizante (II)”, *El Economista*, 14 de marzo. Disponible en: <<https://www.economista.com.mx/opinion/Perspectivas-del-mercado-mundial-y-nacional-de-los-fertilizantes-II-20190314-0108.html>> (consultado el 16 de junio de 2020).
- García, Karol** (2019). “Gobierno busca reactivar producción de fertilizantes”, *El Economista*, 2 de septiembre. Disponible en: <<https://www.economista.com.mx/empresas/Gobierno-busca-reactivar-produccion-de-fertilizantes-20190902-0158.html>> (consultado el 16 de junio de 2020).
- Gaytán, Antonio** (2020). “Segalmex puede comprar maíz en Planta Beneficiadora de Frijol”, *Notigram*, 12 de enero. Disponible en: <<https://notigram.com/durango/segalmex-pudiera-comprar-maiz-en-planta-beneficiadora-de-frijol-20200112-59523>> (consultado el 15 de febrero de 2020).
- Gobierno del estado de Guerrero** (s.f.). “Arranca el Programa de Fertilizante Gratuito en Guerrero”, Portal Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero. *Boletín de Sadegro*, s.f.
- Gómez Mena, Carolina** (2019a). “‘Lamentable’, fallo de la SCJN sobre transgénicos en Yucatán: campesinos”, *La Jornada*, 16 de agosto. Disponible en: <<https://www.jornada.com.mx/2019/08/16/sociedad/034n1soc>> (consultado el 16 de febrero de 2020).
- Gómez Mena, Carolina** (2019b). “Arranca Segalmex acopio de maíz y frijol de cosecha primavera-verano”, *La Jornada*, 9 de octubre. Disponible en: <<https://www.jornada.com.mx/ultimas/sociedad/2019/10/09/arranca-segalmex-acopio-de-maiz-y-frijol-de-cosecha-primavera-verano-9631.html>> (consultado el 16 de febrero de 2020).
- Greenpeace** (s.f). Disponible en: <<http://www.greenpeace.org>> (consultado el 6 de agosto de 2018).
- Heraldo de México** (2019). “Proceso de licitación de fertilizantes para Guerrero opera con plena transparencia: Gobierno Federal”, *El Heraldo de México*, 29 de junio. Disponible en: <<https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2019/6/29/proceso-de-licitacion-de-fertilizantes-para-guerrero-opera-con-plena-transparencia-gobierno-federal-101297.html>>.

- Imagen Agropecuaria** (2019). Programa de Fertilizante se aplica “sin intermediarios y sin cuotas”, *Sader*, 7 de junio.
- Iniesta, José** (2005). “Archer Daniels Midland compra terminal en Veracruz”, T21 mx, 20 de octubre. Disponible en: <<http://t21.com.mx/maritimo/2005/10/20/archer-daniels-midland-compra-terminal-veracruz>>.
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)** (2019). “Arranca el Programa Precios de Garantía para maíz con la inauguración del Primer Centro de Acopio en la región mixe”, Comunicado 21 de mayo de 2019.
- López, Ricardo** (2019). “Manipula Segalmex a campesinos chiapanecos”, *Cuarto Poder*, 28 de diciembre. Disponible en: <<https://www.cuartopoder.mx/chiapas/manipula-segalmex-a-campesinos-chiapane-cos/310794/>> (consultado el 8 de febrero de 2020).
- Mandujano, Isaín** (2019). “El ‘granero de Chiapas’ en riesgo de perder la cosecha”, *Proceso*, 27 de diciembre. Disponible en: <<https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2019/12/27/el-granero-de-chiapas-en-riesgo-de-perder-la-cosecha-236423.html>> (consultado el 8 de febrero de 2020).
- Martínez, María del Pilar** (2015). “Concentran 5 firmas el mercado de semillas”, *El Economista*, 28 de diciembre. Disponible en: <<https://www.economista.com.mx/empresas/Concentran-5-firmas-mercado-de-semillas-20151228-0077.html>> (consultado el 12 de junio de 2020).
- McMichael, Philip** (2012). *Globalización monetaria y estatal: reestructuración agroalimentaria al fin del siglo*, mimeo.
- Meza Castillo, Miguel** (2004). *Empresa Integradora Campesina de Servicios Agropecuarios, S. A. de C.V.*, México, Talleres de Arte y Tipografía por Computación, S.A. de C.V.
- Perea, Ernesto** (2019). “Gobierno federal quiere arrancar producción de fertilizante en 2020”, *Imagen Agropecuaria*, 23 de abril. Disponible en: <<https://imagenagropecuaria.com/2019/gobierno-federal-quiere-arrancar-produccion-de-fertilizante-en-2020/>> (consultado el 7 de junio de 2019).
- Radilla González, Elías** (2019). “Campesinos toman instalaciones de Segalmex en Ometepe”, *El Sol de Acapulco*, agosto de 2019.
- Redacción Café** (2020). “México importará maíz como nunca por caída en la producción”, *Café Negro. El político de Sinaloa*, 21 de enero.

- Disponible en: <<https://cafenegroportal.com/2020/01/21/mexico-importara-maiz-como-nunca-por-caida-en-la-produccion/>>.
- Redacción El Sur** (2019). “‘Precios de garantía’ a productores campechanos”, *El Sur de Campeche*, 28 de octubre. Disponible en: <<https://www.elsur.mx/precios-garantia-a-productores-campechanos/>>.
- Redacción Tierra** (2020). “Acusan de robo a Segalmex por mal pesaje del maíz”, *Tierra Fértil. Multimedia Agropecuaria*, 8 de enero. Disponible en: <<https://www.tierrafertil.com.mx/acusan-de-robo-a-Segalmex-por-precio-del-maiz/>>.
- Rodríguez García, Arturo** (2019). “AMLO analiza rehabilitación de fábricas de fertilizantes”, *Proceso*, 28 de mayo. Disponible en: <<https://www.proceso.com.mx/nacional/2019/5/28/amlo-analiza-rehabilitacion-de-fabricas-de-fertilizantes-225564.html>> (consultado el 8 de febrero de 2020).
- Salazar, Juan Ignacio** (2020). “En Copándaro el Centro de Acopio Segalmex de mayor volumen en Michoacán”, *Amanecer de Michoacán*, 13 de enero. Disponible en: <<https://www.amanecerdemichoacan.com/2020/01/13/en-copandaro-el-centro-de-acopio-segalmex-de-mayor-volumen-en-michoacan/>> (consultado el 15 de febrero de 2020).
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader)** (2019a). *Acuerdo Nacional para la Autosuficiencia Alimentaria*, México, s.e.
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader)** (2019b). *Convocatoria. Licitación Pública Nacional Electrónica. Número LA-008000999-E35-2019. Adquisición de Fertilizante Químico. Sulfato de Amonio*, México, s.e.
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader)** (2019c). “Anuncian arranque de compras a precios de garantía de cosechas de maíz y frijol de pequeños productores para el ciclo Primavera-Verano 2019”, Comunicado, 30 de septiembre. Disponible en: <www.gob.mx/agricultura/prensa>.
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader)** (2019d). “Fortalecen esquema de Precios de Garantía para granos básicos”, Comunicado, 5 de diciembre. Disponible en: <www.gob.mx/agricultura>.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Sagader)** (2019a). *Boletín del Gobierno del estado de Guerrero*. Portal Oficial.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Sagader)** (2019b). *Portal oficial del estado de Guerrero*. Disponible en: <<http://www.gob.mx/agricultura>>.

guerrero.gob.mx/dependencias/secretaria-de-agricultura-ganaderia-pesca-y-desarrollo-rural/>.

Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex) (2019). “Inicia Segalmex en octubre compra de maíz y frijol a precio de garantía”, Prensa, 13 de septiembre. Disponible en: <<http://www.gob.mx/segalmex/inicia-segalmex-en-octubre-compra-de-maíz-y-frijol-a-precios-de-garantía-217185>>.

Senado de la República (2011). “Iniciativa de proyecto sobre disposiciones relativas a la producción de fertilizante”, Gaceta del Senado, 21 de febrero.

Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) (2019). Disponible en: <<https://www.gob.mx/siap>> (consultado el 23 de diciembre de 2019).

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)-Secretaría General de Acuerdos (2019). *Controversia constitucional 233/2016 promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán*.

Política alimentaria y perspectiva de género

3. La política alimentaria rural en el contexto de la cuarta transformación. ¿Programas productivos frente al vacío asistencial? Una mirada desde Acambay, Estado de México

BLANCA OLIVIA ACUÑA RODARTE*

Introducción

Este capítulo parte de un enfoque rural, el cual permite profundizar el problema alimentario considerando aspectos de orden sociocultural, productivo y de política social. Desde una perspectiva sociocultural, la importancia radica en la persistencia de prácticas alimentarias muy arraigadas en comunidades indígenas ligadas a la lógica de reproducción de la economía campesina en la que el consumo de básicos como el maíz, el frijol, la calabaza, los quelites y hongos, por mencionar algunos, se articulan con la producción de autoconsumo, prevaleciendo una lógica de producción-consumo. Desde el ámbito productivo, el enfoque rural permite comprender cómo esta lógica ha sido trastocada por la caída de la producción de estos cultivos y por la incursión de alimentos industrializados que han transformado prácticas alimenticias más sanas y ambientalmente equilibradas.

Este enfoque permite también, a partir del análisis de la política social, evidenciar el fracaso de una política de “combate” a la pobreza sustentada en programas y transferencias de recursos con un fuerte componente asistencialista, clientelar y dependiente en el que se ha priorizado la “garantía” del acceso a la alimentación, subordinándose la calidad, la producción para el autoconsumo, el cuidado de los recursos natura-

* Profesora-investigadora del Departamento de Relaciones Sociales. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

les, la sanidad en las comunidades y las cargas de trabajo de las mujeres, quienes han sido las principales receptoras de estos programas.

Durante décadas el Estado mexicano ha impulsado diversos programas para atender a los pobres, se han transformado de manera significativa las metodologías y los enfoques para definir el problema, transitando de esquemas generalizados para revertir la pobreza a la focalización,¹ lo que ha implicado estratificar a los pobres. Ante la limitación de medir la pobreza sólo a partir de la insuficiencia de los recursos económicos, en 2009 en el marco de la Ley General de Desarrollo Social, fue aprobada la definición, identificación y medición de la pobreza desde una perspectiva multidimensional, sustentada en la metodología de necesidades básicas insatisfechas y su relación con el ingreso (Coneval, 2016). Desde este enfoque multidimensional, que lleva más de 10 años midiendo la pobreza, han operado múltiples programas para revertirla; sin embargo, ninguno de éstos lo ha logrado, incrementándose particularmente en el medio rural. Datos oficiales de 2019 indican que en México más de 55% de la población rural se encuentra en pobreza (Coneval, 2019).

Tras décadas de recursos canalizados para enfrentar la pobreza en el medio rural, la política alimentaria ha fracasado, pues desde 2002 se encuentra alrededor de 30% (Coneval, 2016), lo cual contrasta con el incremento de los recursos públicos y la diversidad de programas creados para enfrentar el problema.

Durante varios años, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) fue la principal responsable de encarar el problema por medio de diversos programas que se caracterizaban por la realización de transferencias monetarias condicionadas. Con el cambio de gobierno, la política social se ha sustentado en un enfoque no condicionado e individualizado de las transferencias, así como el desmantelamiento de programas que por décadas habían contribuido al ingreso familiar, pero con un componente productivo prácticamente nulo, lo que –entre otras cosas– podría expli-

¹ La herramienta principal ha sido la focalización, lo cual supone métodos de medición de la pobreza, clasificación y definición de la población objetivo. Estos métodos se han transformado significativamente pero, en esencia, sostienen criterios economicistas, centrados en el ingreso-gasto y en una canasta básica reducida cuantitativa y cualitativamente, lo cual tergiversa la situación real de las personas y permite manipular la dimensión del problema. Los indicadores de pobreza son definidos por el gobierno, quien “decide el número oficial de pobres, bajando las líneas de pobreza al máximo posible para ajustar sus prioridades presupuestales” (Brugada, 2002: 105).

car que la pobreza alimentaria se mantuviera constante en diez años de política social.

En 2019, en el contexto del nuevo gobierno, los programas vinculados a las transferencias representaron más de 62% del presupuesto asignado a los programas sociales federales (Cejudo y Torres, 2019). De éstos, no existe alguno destinado a la pobreza alimentaria, por lo que cabe preguntarse: ¿qué estrategias en materia de política social se han instrumentado para enfrentar la pobreza alimentaria en el medio rural?, ¿de qué manera los programas productivos enmarcados en una política integral hacia el campo lograrán reducir la pobreza alimentaria y cómo compensarán el vacío asistencial tras el desmantelamiento de los programas de transferencias condicionadas?

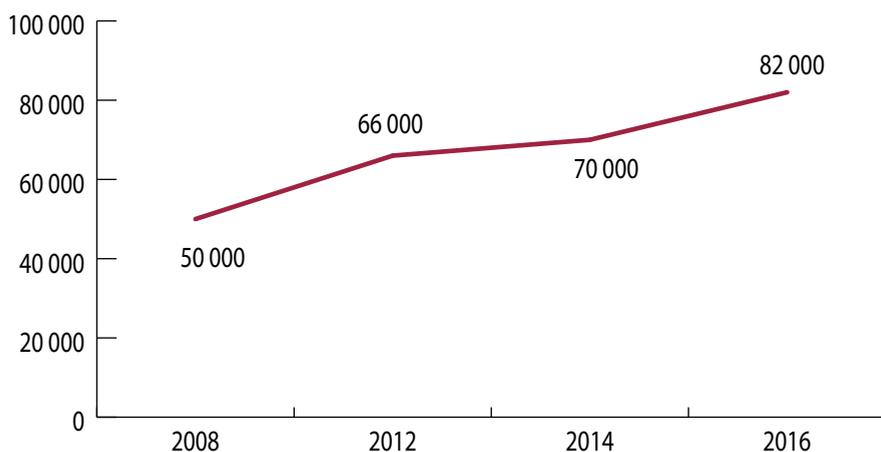
El presente capítulo busca aproximarse a resolver estas dudas a partir de la experiencia de comunidades ubicadas en el municipio de Acambay, Estado de México, una región caracterizada por la avalancha de programas y recursos canalizados para enfrentar la pobreza alimentaria de su población. Considerando que estos programas han existido durante décadas, las transferencias monetarias se integraron a la lógica de sobrevivencia de las familias pues, al paso de los años, su participación en los ingresos fue adquiriendo mayor relevancia. Así, además de representar un mecanismo para complementar los ingresos familiares, se generó una cultura de la dádiva que el actual gobierno federal buscaría enfrentar por medio de programas productivos; mientras tanto, la ausencia de programas de transferencias monetarias como Prospera, PAL-Prospera y todo tipo de apoyos en especie se han desmantelado, generando una especie de “vacío asistencial”, en espera de que los apoyos productivos fluyan y logren incidir en la lógica de reproducción campesina en la región.

Con este panorama, este trabajo inicia reflexionando sobre los antecedentes de la política alimentaria en México, sus principales programas, los enfoques de éstos, la metodología para medir el problema y sus efectos; posteriormente, el foco se centra en la política alimentaria en el medio rural y el papel que han tenido las transferencias monetarias en la dinámica de los ingresos rurales; por último, se revisan los programas que ha impulsado el nuevo gobierno, con énfasis en aquellos instrumentados en Acambay.

De dónde venimos en materia de política alimentaria

La más reciente medición de la pobreza, elaborada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2019), revela una disminución apenas perceptible de la pobreza rural en el último año del sexenio de Enrique Peña Nieto. Según estas estimaciones, entre 2008 y 2016 la pobreza en el país promedió 45% de la población, mientras que la pobreza en el campo se mantuvo en alrededor de 62%. En contraste, el presupuesto destinado al Programa Oportunidades-Prospere, que operó durante el mismo periodo, pasó de 50 000 millones de pesos en 2008 a más de 66 000 en 2012 (gráfica 3.1) (Coneval, 2014); 70 000 en 2014, hasta llegar a 82 000 millones de pesos en 2016 (Presidencia de la República, 2016), es decir, un incremento de más de 60% en ocho años. En ese mismo periodo, sin embargo, y sólo para considerar el rubro alimentario del programa, la población rural en pobreza alimentaria se mantuvo constante en alrededor de 30%, lo cual hace evidente un desfase entre el presupuesto asignado y los resultados esperados en materia de política social.

Gráfica 3.1. Presupuesto programa Prospera (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con base en datos de Coneval (2014) y 4º Informe de Gobierno Enrique Peña Nieto.

En el sexenio pasado se impulsaron diversos programas para atender el problema de la pobreza, particularmente la alimentaria: el Pro-

grama de Inclusión Social Prospera; el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) que surgió en 2003, operado por Diconsa e integrado en 2010 al Programa Oportunidades, después Prospera; el Programa de Abasto Social de Leche; el Programa de Abasto Rural; programas de despensas y de desayunos escolares, así como la Cruzada contra el Hambre. En todos los casos, los programas fueron diseñados y operados bajo el marco conceptual de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), un término adoptado por “convención internacional” y que, desde la perspectiva de la Sedesol, “considera todos los aspectos deseables que debe tener un individuo cuando ejerce su derecho a la alimentación” (Sedesol y MD Consultoría, 2012: 6). La dependencia se refiere al planteamiento de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), organismo que “establece que las políticas asociadas a la seguridad alimentaria deben concentrarse en aquellas condiciones que aún no se garantizan en el país, pero reconoce que el insuficiente acceso a los alimentos es el problema medular de la inseguridad alimentaria” (Sedesol, 2015).

El Programa Oportunidades-Prospera tenía como uno de sus objetivos erradicar la pobreza extrema y el hambre mediante la reducción en 50% de las personas cuyos ingresos fueran inferiores a un dólar por día, haciendo énfasis en la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza (Sedesol, 2013: 12). El programa prácticamente duplicó el número de beneficiarios en 10 años;² sin embargo, no se cumplieron los objetivos y las metas establecidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la pobreza no logró contenerse ni solucionarse, pues en ese periodo prácticamente permaneció igual a pesar de los cuantiosos recursos destinados para combatirla (Robles, Ruíz y Rangel, 2014: 4). En ese sentido, las últimas cifras presentadas por el Coneval en materia de pobreza a nivel nacional señalan que ésta pasó de 44.4% en 2008 a 43.6% en 2016, es decir, una reducción de menos de un punto porcentual en ocho años (Coneval, 2019).

La Cruzada contra el Hambre representó una refocalización de los pobres, es decir, un “*zoom*” que buscó atender a los más pobres entre los pobres, de ahí que definió como población objetivo sólo a 7 millones de personas, 3.1 millones en el medio rural y 3.9 en el medio urbano; lo

² El número de beneficiarios pasó de 2 560 000 en el año 2000 a 5 827 318 en 2011 (Sedesol, 2013: 31).

cual representó 60.8% de la población en pobreza extrema del país y el 25.6% de la población con carencia por acceso a la alimentación a nivel nacional (Sedesol, 2013: 51).

Programas como Prospera y la Cruzada contra el Hambre justificaron la racionalidad de garantizar el acceso a los alimentos y no la producción, es decir, se desarticularon las políticas sociales de aquellas orientadas al fomento productivo. De tal manera, diversos programas se centraron en proveer despensas, papillas, insumos para comedores comunitarios, desayunos escolares, etcétera, como medio para reducir la pobreza alimentaria, lo cual fue congruente con la lógica de la seguridad alimentaria que refocalizó el problema alimentario nombrándolo *hambre*.

El hambre ha formado parte de una nueva narrativa incorporada en la retórica institucional de los últimos años, que permite legitimar estrategias como las ayudas alimentarias y los programas asistencialistas. La política de combate a la pobreza en su dimensión alimentaria y el marco conceptual de la seguridad alimentaria en que se sustenta la primera forman parte de un proceso más amplio en el que las empresas privadas comenzaron a colocarse como un sujeto central del abasto alimentario a través de la distribución de alimentos adquiridos por el Estado. Lo anterior configuró un modelo agroalimentario excluyente hacia los pequeños agricultores, reforzando los mecanismos de producción, industrialización y distribución de las corporaciones agroalimentarias.³

Los programas de combate a la pobreza que prevalecieron por décadas tenían al menos dos problemas: por un lado, al maximizar el problema alimentario como “hambre”, se refocalizaba a la población que

³ De hecho, en el marco de la Cruzada contra el Hambre se evidenció el papel que directamente tendrían poderosas industrias; por ejemplo, “Pepsico participará a través de su sección Quaker con la creación de una galleta de avena ‘de muy bajo precio que sea nutritiva’, mientras que Nestlé aportará 200 000 horas de capacitación en nutrición y capacitará a 15 000 mujeres en la creación y gestión de microempresas que les permitan financiamiento” (CNN, 2013). En los convenios firmados entre las empresas y la Sedesol, se establece que Nestlé se compromete a desarrollar los programas: Dulce Negocio de Nestlé, para impulsar a mujeres emprendedoras; Proyecto Café, el cual impartirá capacitación en centros comunitarios y otras zonas rurales, y el Proyecto Leche, para desarrollar a pequeños productores y crear una estructura sustentable de comercialización de su producto. Mientras que Pepsico buscará “combatir la desnutrición”. La dependencia apoyará “la donación de productos nutritivos que Pepsico realice a otras organizaciones de la sociedad civil participantes en la Cruzada contra el Hambre” (Redacción Aristegui Noticias, 2013).

debería ser atendida por el Estado;⁴ por otro, los programas legitimaban la incursión del sector privado en la atención a los pobres. Cobijado en los procesos desreguladores, privatizadores y descentralizadores de los servicios sociales de los últimos años, “poco a poco fue perdiendo fuerza la idea de un financiamiento exclusivamente estatal de la política social, lo cual daba lugar a la inclusión de medios financieros provenientes de fuentes internacionales y privadas” (Sotolli, 2000: 51). En México, esto se refleja claramente en fundaciones como “Un kilo de ayuda”, organización no gubernamental creada por los Legionarios de Cristo.⁵ Además, esta visión orienta la política agrícola hacia la necesidad de incrementar la productividad a través del uso intensivo de agroquímicos y de cultivos transgénicos.

Además del enfoque compensatorio, selectivo y focalizado de la pobreza, habría que agregar que los programas fueron diseñados bajo la perspectiva de las transferencias monetarias y la condicionalidad, lo cual ha generado una cultura de la dádiva, así como una sobrecarga de responsabilidades y tareas sobre las mujeres, principales receptoras de estos programas.

Los programas centrados en las transferencias monetarias condicionadas (TMC) tarde o temprano entran en contradicción con los ciclos de la pobreza pues, por una parte, todas aquellas personas que quedan fuera de los beneficios son más vulnerables y corren el riesgo de convertirse en pobres extremos. El ciclo de la pobreza también se ve amenazado por el tiempo que tardan en llegar los efectos positivos, pues si bien las transferencias son una herramienta para estabilizar los niveles de consumo en el corto plazo, la apuesta por romper el círculo de la pobreza por medio del desarrollo del capital humano, la inserción al mercado laboral y las actividades productivas se va posponiendo a largo plazo, sometiéndose a las coyunturas económicas que terminan por difuminarlas en el tiempo.

En el campo mexicano –espacio social en el que la pobreza adquiere los niveles más extremos– los programas más importantes en materia de política social obedecieron a la lógica de las donaciones, mientras que los programas de carácter productivo fueron marginales, o bien no lograron

⁴ En ese sentido, los promocionales previos al segundo informe de gobierno de Peña Nieto destacan el hecho de que antes no se reconocía el problema del hambre y que hoy se atiende a más de tres millones de personas en esa situación.

⁵ De acuerdo con un artículo de la revista *Proceso*, un porcentaje de las donaciones hechas a través de “Un kilo de ayuda” son destinadas a financiar a los Legionarios de Cristo.

articularse entre sí. Éste fue el caso de programas como Prospera y Proagro, que respondían a objetivos distintos, con criterios de focalización diferenciada, baja concurrencia, desigualdad, concentración de recursos y escasa complementariedad. Regionalmente, las TMC tienen incidencia en una zona, mientras que los programas de desarrollo rural están en otras (Robles, Ruíz y Rangel, 2014: 8-12).

En ese sentido, el fracaso es doble. Por un lado, no logró revertirse la pobreza alimentaria y el costo de la política se ha incrementado de manera significativa. Los evaluadores externos atribuyen las causas de esto a la duplicidad de programas, el aumento en los gastos operativos y principalmente a que “Oportunidades y los otros programas no han sido parte de una política de combate a la pobreza consistente, congruente y de largo plazo” (Coneval, 2014).

Por otro lado, estos programas transformaron el imaginario social del campesinado generando procesos culturales en los que las personas “aprenden” a vivir sólo de la asistencia y no del producto de su trabajo. El riesgo es que la racionalidad productiva del autoabasto sea desplazada por el despliegue de demandas centradas en la obtención de recursos públicos que están etiquetados, focalizados y segmentados hacia la compra de alimentos y no hacia su producción. Asimismo, los programas centrados en la adquisición de comida barata y de ayudas alimentarias, genera que las poblaciones sean más dependientes de los mercados internacionales, lo que finalmente provoca que la gente pierda incluso la seguridad alimentaria (Pimbert, 2009: 10).

Considerando que tanto programas como presupuestos para atender el problema han aumentado, vale preguntarse por qué la pobreza alimentaria no ha logrado disminuir. Si bien el monto de los recursos asignados es importante en la operación de cualquier programa, todo indica que no se reduce a ello, por lo que es necesario escudriñar otras dimensiones del problema.

En primer lugar, habría que considerar el marco conceptual bajo el cual los programas son diseñados, operados y evaluados. El Programa de Apoyo Alimentario conocido como PAL-Prospera,⁶ por ejemplo, plan-

⁶ Este programa surgió en 2003, priorizó la atención de familias en zonas rurales que no fuesen beneficiarios de algún programa social federal alimentario, el apoyo podía darse en especie o bien en efectivo para la adquisición de alimentos en las tiendas de abasto de Diconsa. El programa ha cambiado varias veces de nombre, inició como “Paquete Alcance” y “Te Nutre”; después, en 2007, cambió a Programa de Apoyo de Abasto Rural; en 2008, a

teaba que la problemática principal era “atender la carencia por acceso a la alimentación que se presenta en la población en situación de pobreza, de manera específica a la población en pobreza extrema” (Sedesol, 2015: 12). Si bien consideraba dentro del acceso la producción insuficiente de alimentos, el hecho es que su estrategia se sustentó en las transferencias monetarias, excluyendo fortalecer las capacidades productivas de las familias beneficiarias. Aunque PAL-Prospera y Prospera proveían de dinero en efectivo para adquirir alimentos y bienes, los beneficiarios dependían constantemente de estos recursos, ya que la generación de empleo está subordinada a los ciclos económicos, caracterizada en los últimos años por recurrentes crisis.

Otro aspecto que habría que considerar es que tanto Prospera como PAL-Prospera operaban bajo el marco conceptual de los derechos sociales (Sedesol, 2012). Desde este nuevo enfoque el empobrecimiento y la exclusión son un problema del sistema, por lo que resulta necesario integrar nuevamente a las personas al mercado, de tal forma que el énfasis puesto en las transferencias monetarias adquiere sentido. Este nuevo paradigma plantea compensar y garantizar los derechos y la inclusión, al mismo tiempo que se desmantelan los derechos sociales. El trasfondo parece ser el desarrollo de las capacidades de mercado de los sujetos. De esta manera, puede explicarse cómo las diferentes políticas para “combatir” la pobreza alimentaria en el medio rural se orientan claramente a convertir a los campesinos tan sólo en consumidores, subestimándose sus capacidades productivas y reforzándose la lógica mercantil de los programas.

Las transferencias condicionadas, las despensas, los desayunos escolares y los comedores populares cumplieron por años con el cometido de que las personas en condición de pobreza alimentaria se vieran obligados a adquirir sus alimentos en el mercado, marginándose las estrategias productivas que habrían alentado particularmente en el campo la producción de autoabasto.

Programa de Apoyo en Zonas de Atención Prioritaria; para finalmente quedar en 2010 como PAL-Prospera. El programa pasó de ser operado por Diconsa a Sedesol (Sedesol, 2015).

La pobreza alimentaria en el medio rural

Las restricciones alimentarias han sido uno de los principales mecanismos de medición de la pobreza. Existen dos criterios de medición: el primero es conocido como pobreza alimentaria y se construyó a partir del valor monetario de una canasta básica de alimentos que incorporaba los requerimientos energéticos mínimos. De tal forma, la pobreza alimentaria fue definida como aquella situación en que todos los ingresos de las personas no son suficientes para adquirir esa canasta (Sedesol y MD Consultoría, 2012). Esta definición permitió identificar el problema desde 1992 hasta 2012.

El segundo criterio surge de la necesidad de incorporar otros elementos de medición orientados hacia un enfoque más integral del problema; así, en 2009 la pobreza alimentaria fue medida con base en una metodología multidimensional, y se estableció el criterio de carencia por acceso a la alimentación. En 2019, en la tercera edición de la *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza* y tras el reconocimiento de la falta de un marco normativo mexicano para definir los criterios del derecho a la alimentación, el Coneval señala que recurrió a criterios internacionales enmarcados en dos líneas constitutivas para definir el problema: el derecho a no padecer hambre y el derecho a gozar de acceso a una alimentación sana y nutritiva⁷ establecidos por la Declaración de Roma de 1996 sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (Coneval, 2019).

Signado bajo el marco de los derechos sociales, el criterio de carencia por acceso a la alimentación no logra desligarse de la definición de seguridad alimentaria de la FAO,⁸ marco sobre el que las políticas alimentarias operaron por años y bajo el cual la política de medición del derecho a la alimentación actual ha evaluado el problema, al menos hasta 2018.

A partir de lo anterior, el Coneval ha decidido utilizar el método de “experiencias” como herramienta de medición del derecho a la alimen-

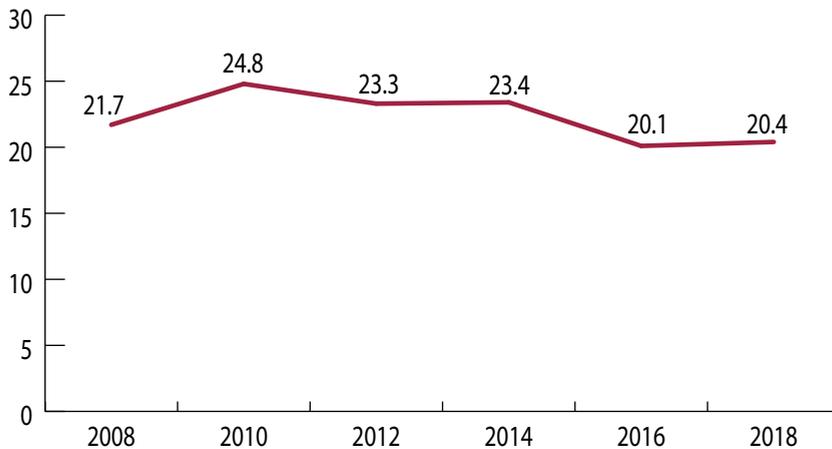
⁷ Si bien se ha establecido en la definición de la seguridad alimentaria de la FAO la necesidad de una alimentación sana y nutritiva, dándole con esto un carácter sociocultural al problema, prevalece una ausencia de criterios en la normatividad mexicana y en la internacional al respecto, por lo que el Coneval ha tenido que recurrir a una serie de conceptos con una clara orientación nutricionista.

⁸ La seguridad alimentaria existe cuando “todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades nutricionales y sus preferencias alimentarias a fin de llevar una vida activa y sana”.

tación, es decir, con base en cuatro niveles de inseguridad alimentaria: inseguridad alimentaria severa, inseguridad alimentaria moderada, inseguridad alimentaria leve y seguridad alimentaria.

Lo anterior representa de nuevo un sesgo nutricionista y de garantía de acceso a los alimentos que si bien intenta introducir el componente sociocultural de la alimentación, representa un punto de vista del problema que, particularmente para las zonas rurales, oculta la verdadera dimensión de éste y legitima políticas alimentarias ajenas a las necesidades reales de sus poblaciones.⁹ A pesar de esas consideraciones, los datos del Coneval representan un punto de partida para comprender la dimensión del problema. Por ejemplo, se observa en la gráfica 3.2 que la carencia por acceso a la alimentación a nivel nacional prácticamente se mantiene constante en un margen de diez años de políticas y programas caracterizados por su orientación asistencialista.

Gráfica 3.2. Carencia por acceso a la alimentación, nivel nacional



Fuente: elaboración propia con datos de Coneval (2019).

La situación alimentaria medida con el criterio de carencia por acceso ha pasado de 21.7% en 2008 a 23.4% en 2014, para colocarse en 2018 en 20.4%, lo cual muestra de manera clara que el problema de la alimentación se ha modificado poco en un lapso de diez años (Coneval, 2019).

⁹ Las evidencias de esto se encuentran en el tipo de alimentos altamente industrializados distribuidos a través de la Cruzada contra el Hambre y las despensas que son una constante en el medio rural.

Los escasos resultados para enfrentar este problema se ven reflejados en la pobreza alimentaria rural. En el cuadro 3.1 puede observarse que la evolución de la pobreza alimentaria rural presenta, al igual que la nacional, un comportamiento constante, pero con alrededor de 30% de su población en esa condición, con un pico importante hacia arriba en 2010 de más de 33%, derivado –entre otros factores– de los efectos de la crisis alimentaria que estalló en 2008.

Cuadro 3.1. Pobreza alimentaria rural

Criterio/año	Pobreza alimentaria (medio rural) (%)	Carencia por acceso a la alimentación (medio rural) (%)	Vulnerable por carencias sociales (incluye el componente alimentario)
2002	34	n/d	n/d
2004	28	n/d	n/d
2006	24.1	n/d	n/d
2008	31.3	32.6	33
2010	29.3	33.6	28.9
2012	31	30.9	31.9
2014	n/d	32.1	31.7
2016	n/d	n/d	33.3

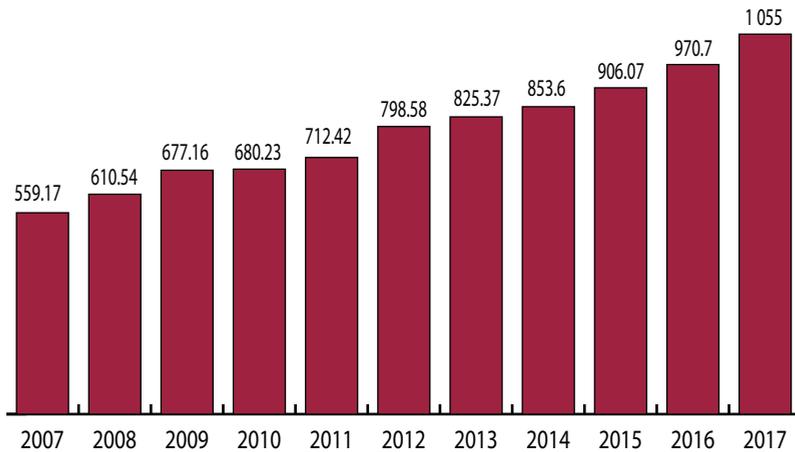
Nota: se muestran los dos criterios utilizados por el Coneval para medir el problema en el medio rural. Después de 2014, la institución no especificó el porcentaje de población con esta carencia; sin embargo, derivado de esto, en ese último informe, se presenta una clasificación a partir de los criterios pobreza, pobreza moderada, pobreza extrema y vulnerable por carencias sociales. Este último incluye la carencia por acceso a la alimentación, por lo cual se incorpora como criterio de medición del problema alimentario.

Fuente: elaboración propia con datos de Coneval (2014 y 2018), Sedesol y MD Consultoría (2012).

De manera convencional, la pobreza alimentaria rural se ha atribuido a un problema de ingresos. En el último informe del Coneval sobre pobreza se afirma que si bien se utiliza una metodología de medición multidimensional, existe una centralidad de los ingresos en la valoración del problema, es decir, prevalece un enfoque económico (Coneval, 2018). De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2015, las poblaciones rurales gastaron 41.2% de sus ingresos

en alimentos, por lo que se deducen dos situaciones: por un lado, el alto porcentaje destinado a la compra de alimentos y, por otro, la marginación del gasto en otros rubros importantes como salud y educación a los que destinaron en conjunto alrededor de 12%. Como se observa en la gráfica 3.3, la situación se ha recrudecido sobre todo desde la crisis alimentaria de 2008, reflejándose en el incremento del valor de la canasta alimentaria rural prácticamente en un 100% en diez años, mientras que los ingresos en el medio rural pasaron de 889.2 pesos en 2006 a 835.3 en 2017¹⁰ (Coneval, 2018).

Gráfica 3.3. Valor de la canasta alimentaria rural (pesos mexicanos)



Fuente: elaboración propia con datos de *Evolución de los límites de bienestar y de la canasta alimentaria*, Coneval (2016) y Coneval (2018: 35).

La política para enfrentar esta situación en el medio rural ha sido congruente con la política social de los últimos sexenios: focalizada, selectiva y basada en las TMC. A partir de una serie de informes oficiales, se recuperan estimaciones sobre el lugar que han ocupado las transferencias gubernamentales en los ingresos de los hogares rurales. En 2009, la FAO realizó un estudio denominado *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*, en el que presentó la tendencia del crecimiento de la participación de las transferencias gubernamentales en los hogares a partir de la ENIGH de varios años. En ese estudio, la FAO estableció

¹⁰ Ingreso laboral real per cápita deflactado con el índice de precios al consumidor y con el índice de precios de la canasta alimentaria (Coneval, 2018).

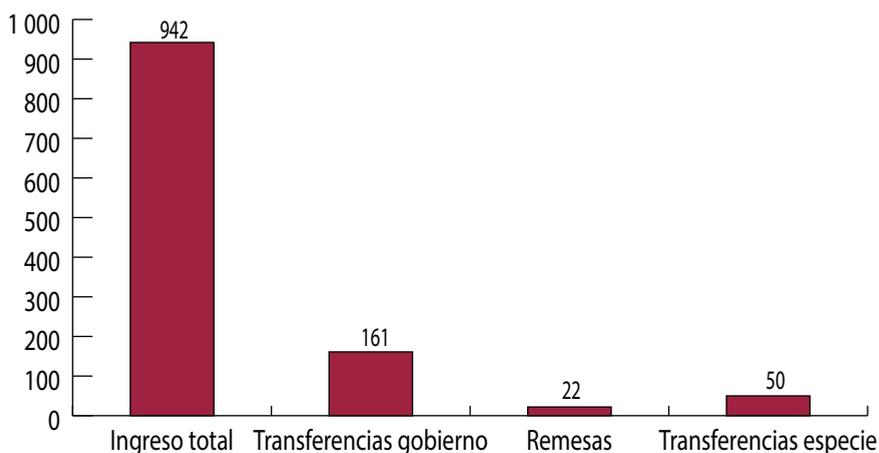
una tasa de crecimiento de más de 25% de la participación de éstas entre 2000 y 2008, pasando de 6 a 37 dólares, lo que representó 8% de los ingresos en el último año en hogares rurales; esta participación llega a 20% cuando se refiere a los hogares rurales más pobres. Además, en 2008, 39% de estos últimos, encabezados principalmente por mujeres, tenía a las transferencias gubernamentales prácticamente como su único ingreso, con un 93% (FAO, 2013).

Otras estimaciones de 2014 plantean que los ingresos de los hogares rurales por transferencias (incluyen remesas, apoyos gubernamentales y apoyos en especie) representaron 19%; de éstas, las originadas por los apoyos gubernamentales pasaron del 36% en 2002 a 52% en 2014, es decir, si bien los hogares rurales buscan diversificar sus ingresos, las transferencias monetarias, en particular las gubernamentales, tienden a tener mayor peso conforme transcurren los años (Florez y Luna, 2018).

Datos más recientes del Coneval señalan que en 2016 las transferencias monetarias y no monetarias (transferencias de gobierno, remesas y transferencias en especie) representaban 25% en el medio rural. Como puede observarse en la gráfica 3.4, las transferencias monetarias gubernamentales significaron para los hogares rurales 18.3% de los ingresos corrientes totales. En el rubro total de las transferencias, las gubernamentales representan 69%. No hay que menospreciar el papel de las transferencias en especie que en términos de la política alimentaria suelen referirse a despensas. Finalmente, habría que considerar que en los deciles más bajos en la clasificación de la pobreza, la participación porcentual de las transferencias gubernamentales aumenta de manera significativa, llegando a representar 47.9%, lo que en términos generales corresponde a los hogares más pobres en el medio rural (Coneval, 2018).

Lo anterior da cuenta de la relevancia que en los últimos años han tenido las TMC en los ingresos campesinos como parte de las estrategias de sobrevivencia y diversificación de ingresos, desempeñando un papel cada vez más importante en la dinámica económica de los más desfavorecidos, pues –como he señalado anteriormente– mientras la unidad familiar es más pobre, la participación de éstas se incrementa significativamente. Si consideramos que la mayor parte de las transferencias gubernamentales se encuentran en el rubro asistencial, en el ámbito social han favorecido una cultura de la dádiva, la cual es difícil romper, sobre todo en poblaciones vinculadas tradicionalmente al clientelismo y el paternalismo.

Gráfica 3.4. Ingreso corriente total del medio rural vs. participación de transferencias monetarias y no monetarias, 2016 (pesos mensuales)



Fuente: elaboración propia con datos de Coneval (2018).

Con el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), la política social ha dado giros importantes que vale la pena dilucidar a partir de la revisión de su estrategia en materia de política alimentaria para el medio rural. Uno de los cambios más importantes se vincula precisamente con el enfoque de las transferencias monetarias.

¿Hacia dónde vamos en materia de política alimentaria?

En diversos estudios, la política social en México, instrumentada en los sexenios gobernados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN) a partir de la década de 1980, ha sido cuestionada por considerarse clientelar, paternalista, dependiente del Estado, asistencialista y, con sus excepciones, caracterizada por anular el componente productivo. Como mencioné anteriormente, los programas sociales importantes por su presencia a nivel nacional y su presupuesto asignado, como Prospera, consistieron básicamente en la transferencia de recursos condicionados hacia las mujeres, quienes fueron seleccionadas como las beneficiarias de estos apoyos.¹¹ La base conceptual de este modelo de po-

¹¹ La transferencia se refiere a los programas con algún componente de transferencia monetaria y que se entregue directamente a las personas para su uso libre (Cejudo y Torres, 2019).

lítica social supone, desde la óptica del Banco Mundial, que las personas son agentes económicos que buscan optimizar su situación y que la focalización permite efficientar los recursos asignados (Rodríguez, 2011).

A partir de la llegada de AMLO al poder y su estrategia signada en la llamada **cuarta transformación**, la política social se orientó hacia las transferencias monetarias directas *no condicionadas e individualizadas*; la focalización de los programas; el desmantelamiento de muchos, y el componente productivo como base de los nuevos programas.

De esta manera, el Prospera pasó a ser el Programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez, es decir, se dio prioridad al componente educativo, mientras que se universalizó la Pensión para el Bienestar de las Personas Mayores, por mencionar sólo los más importantes. La orientación de los programas recién impulsados busca resignificarse a través del componente productivo, con éstos se pretende reactivar la actividad agrícola, aunque de acuerdo con el presupuesto asignado a los principales programas sociales en 2019, con excepción del Programa Sembrando Vida, “los programas de transferencias representan cinco de seis programas prioritarios con un presupuesto mayor a 1 000 millones de pesos” (Cejudo y Torres, 2019). Si bien, con una orientación más productiva y sin intermediarios, básicamente prevalece el enfoque racional y efficientista de los programas.

La ausencia del componente alimentario del Prospera y la eliminación del PAL-Prospera, como principal fuente de transferencias orientadas directamente a atender la pobreza alimentaria, obliga a reflexionar sobre los cambios que generará esta especie de “vacío asistencial”, considerando el porcentaje creciente de participación de las TMC en los hogares rurales.

Por lo pronto, la política alimentaria ha dado un giro muy importante con la implementación de estrategias que, en principio, buscan articular la producción agrícola de cultivos básicos, así como distribuir alimentos de calidad a precios accesibles. La dependencia responsable de esta política es Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex), organismo descentralizado y sectorizado de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), que a partir de la estrategia productiva ha diseñado esquemas para el acopio de productos agroalimentarios a precios de garantía¹² y distribución

¹² El Programa de precios de garantía se sustenta en la focalización de los beneficiarios, es decir, los subsidios sólo llegarán a pequeños productores dedicados al cultivo de maíz, frijol,

de fertilizantes, desde el abasto hasta el establecimiento de una estrategia para coordinar los esfuerzos institucionales de Liconsa, a través del Programa de Abasto Social de Leche; y de Diconsa, a través del Programa de Abasto Rural (PAR). Este último –de interés particular para el presente capítulo– consiste en “facilitar el acceso físico o económico a productos básicos y complementarios económicos y de calidad, en forma eficaz y oportuna, para mejorar la seguridad alimentaria de la población en localidades de alta o muy alta marginación con cobertura de tienda Diconsa. La población potencial del programa es de 24.3 millones de personas” (CEDRSSA, 2019).

Ahora bien, por un lado, la adquisición de esta canasta básica está sujeta estructuralmente a las condiciones del mercado laboral y al valor de los ingresos de las familias rurales, depreciados de manera significativa en los últimos años. En relación con esto, se encuentra el hecho de que en enero de 2020, los alimentos básicos más importantes sufrieron una variación al alza en sus precios respecto a 2019, entre éstos destacan: el huevo con 16.7%, el azúcar con 10.4% y el frijol con 10.3% (ANTAD, 2020a). Además, y de acuerdo con el nuevo etiquetado frontal aprobado por el Congreso, de esta canasta básica alimentaria, habría al menos nueve productos con sellos de advertencia debido a las cantidades de azúcar, sodio y grasas (ANTAD, 2020b).

Por otro lado, la tendencia individualizadora de la política social propia del neoliberalismo ha trastocado el tejido social comunitario, favoreciendo la orientación hacia la competencia, el rendimiento y la acción individual y promoviendo la definición subsidiaria del papel del Estado y la descentralización de sus funciones, con lo cual otorga tendencialmente mayor preeminencia al actor privado (Sotolli, 2000: 46), por lo que transferir individualmente los recursos no garantiza la orientación social de éstos y genera incluso tensiones intrafamiliares basadas en quiénes reciben el apoyo y en qué deciden gastarlo.¹³

trigo y arroz, en la búsqueda de beneficiar a alrededor de dos millones de productores, ubicando los principales centros de acopio en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Zacatecas (www.gob.mx/segalmex, consultada el 21 de febrero de 2020). En los primeros seis meses de operación de este programa, Segalmex acopió más de 156 000 toneladas de maíz blanco, 100 000 toneladas de frijol y 173 000 toneladas de trigo panificable (Celis, 2019).

¹³ Destaca el caso de la Beca Benito Juárez, pues anteriormente las becas eran canalizadas a las madres de familia; hoy en día son los propios estudiantes quienes las reciben, y se ha divulgado en redes sociales que los destinos de éstas no corresponden necesariamente con la adquisición de bienes básicos.

¿Del vacío asistencial a programas productivos? Una mirada desde Acambay, Estado de México

Acambay es un municipio con más de 69 000 habitantes. En 2015, 73% de su población se encontraba en condición de pobreza, y casi un 20% en pobreza extrema (Secretaría de Bienestar, 2020).

Fotografía 3.1. Poblado Detiña en Acambay, Estado de México



Fotografía: Olivia Acuña, 2018.

El territorio semiurbano desdibuja por momentos las actividades agropecuarias, la realidad es que ocupan un lugar muy importante en la generación de ingresos de las familias acambayenses. La producción agrícola se complementa con el trabajo asalariado regional, la elaboración de artesanías, el comercio y la migración. Mención especial merece la producción artesanal de popotillo y elaboración de bolsas de plástico.¹⁴

¹⁴ Las bolsas de plástico también forman parte de una tradición en esa región. Me refiero a bolsas de mano elaboradas con tiras plásticas de colores entretejidas.

El Valle de los Espejos, como también se le conoce a Acambay, es un territorio de vasta producción agropecuaria. En 2015, el sector primario representó 33.8% del producto interno bruto del municipio (Acambay, 2016). Destaca la producción de maíz y trigo, ambos estrechamente vinculados a la reproducción social de las familias campesinas. Su importancia se integra a toda una lógica de diversificación de las actividades y del autoconsumo; así, mientras el maíz es utilizado para consumo humano y animal, el trigo cumple las funciones de alimento, en particular en la elaboración de tortillas, así como en la producción de artesanías de popotillo.¹⁵

Del cultivo de maíz dependen cientos de pequeños y medianos productores, quienes en el año de 2016 bajo el sistema de riego y temporal, en tierras ejidales y comunales, sembraron 19 000 hectáreas de maíz, llegando a producir en ese mismo año más de 92 000 toneladas del grano. En la gráfica 3.4 se puede observar que, tras las pérdidas registradas por las heladas anticipadas de 2011, la producción ha logrado recuperarse con más de 88 000 toneladas en 2018. Es importante señalar que 83% del cultivo se realiza en tierras de temporal (SIAP-Sagarpa, 2017).

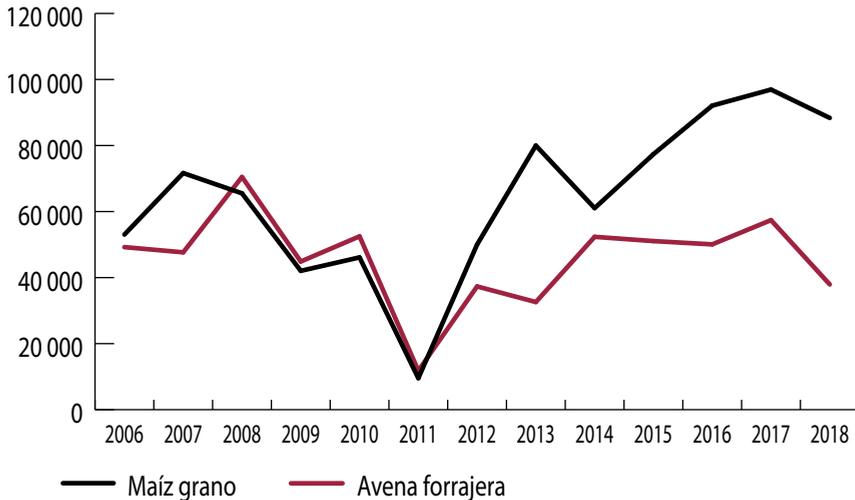
Las grandes extensiones de maizales característicos de la región, bañados en su mayoría por agua de riego procedentes de pozos, bordos y pequeñas lagunas, contrasta con la escasa producción de autoabasto debido, entre otras cosas, a que las superficies destinadas a los campesinos para este cultivo son limitadas.¹⁶ Habría que agregar el hecho de que el sistema milpa ha sido desplazado por la especialización de cultivos, producto de la incursión de los agroquímicos a la región en la

¹⁵ Una de las principales alternativas económicas de muchas familias campesinas es el trenzado de popotes de trigo utilizado en la elaboración de artesanías como sombreros, tapetes y adornos diversos que se comercializan, por lo general, en regiones alejadas de Acambay.

¹⁶ Las tierras ejidales se encuentran altamente fragmentadas, en las comunidades de Detiña y Pueblo Nuevo, las tierras cultivables apenas llegan a 30% de lo repartido. Esto representa para la mayoría de los ejidatarios de Pueblo Nuevo superficies de 1 800 metros, algunos llegan a tener un cuarto de hectárea y hasta dos hectáreas. Debido a que son tierras de temporal y algunas cuentan con la ventaja del riego, los rendimientos son escasos, con producciones que van de los 600 kilogramos a casi dos toneladas, insuficientes incluso para sostener la producción de autoconsumo (Entrevista Comisariado Ejidal de Pueblo Nuevo Acambay, agosto, 2017).

década de 1960.¹⁷ Lo anterior permite comprender la situación alimentaria de su población, particularmente aquella más pobre.

Gráfica 3.4. Producción de maíz grano y avena forrajera en Acambay



Fuente: elaboración propia con datos de SIAP-Sagarpa, varios años.

Cacicazgo y cultura de la dádiva.

Revertir la pobreza alimentaria con despensas y comedores

La presencia del cultivo de maíz en la región contrasta con los niveles de pobreza y, en particular, con las limitaciones alimentarias. Algunos factores que inciden en esta condición son: escasa producción a nivel familiar; pérdida de la diversificación productiva y dependencia hacia los programas gubernamentales. La incursión de los agroquímicos en la década de 1960 hizo inviable el sistema milpa, eliminando los cultivos asociados como la calabaza, las habas, el frijol y los quelites (quintoniles, nabo y malva), entre otros.

La región ha sido históricamente identificada como bastión tradicional del PRI. Durante décadas el municipio de Acambay ha vivido prác-

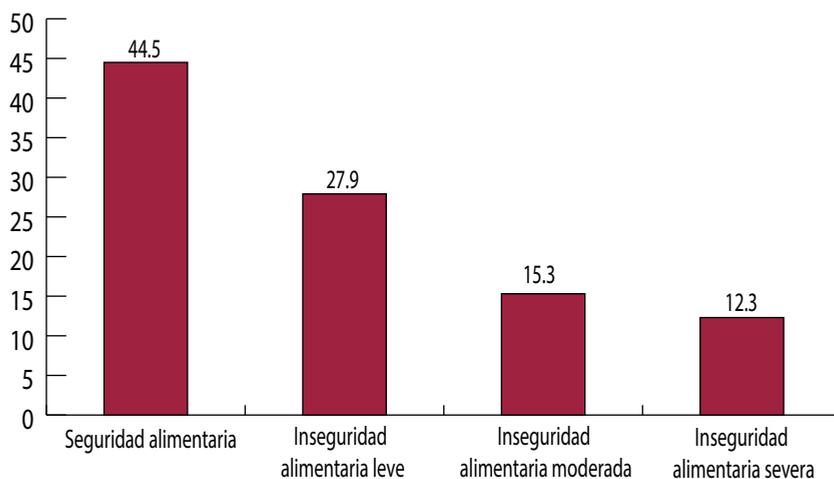
¹⁷ Me refiero al Plan Maíz, que integró a cientos de campesinos en la Revolución verde a través de un paquete tecnológico centrado en el uso de semillas de alto rendimiento, uso de agroquímicos, así como riego y mecanización (Maximiliano *et al.*, 2011: 202).

ticas clientelares para la obtención de votos, ligadas al cacicazgo y el despojo de recursos en la región. Las restricciones de acceso a la tierra y una avalancha de recursos observable particularmente en las coyunturas electorales se vincula a los cacicazgos, las prácticas clientelares y el paternalismo derivados del PRI en el poder. La alternancia llegó apenas en 2018 cuando por primera vez triunfa la oposición en manos de Morena. Si bien esto parece ofrecer otras dinámicas políticas y sociales a nivel municipal, prevalecen redes clientelares asociadas a familias originarias de la región con importantes vínculos en la vida política estatal y nacional, particularmente los Peña y Del Mazo, así como una cultura de arraigo partidista asociada al conformismo, aceptación y pasividad que veía en el PRI su única opción (Ruiz, 2014). La identidad partidista construida a base de prebendas y control explicaría también el dominio de este partido político en la región, de tal manera que los recursos públicos entregados a través de programas de todo tipo han fluido en la gente por décadas, generando una cultura de la dádiva.

Producto de motivaciones clientelares, culturales e ideológicas, la lealtad al PRI permitió que Acambay fuera un municipio beneficiado por una multiplicidad de programas sociales destinados a atender la pobreza alimentaria, sin que ésta lograra revertirse. Los datos más recientes señalan que 32.5% de su población padece carencia por acceso a la alimentación (Coneval, 2015) (gráfica 3.5).

En 2013, se contabilizaron al menos 12 programas sociales cuyos beneficiarios fueron más de 47 000 pobladores. En 2016, el Programa Prospera atendió a 37 853 personas; por su parte, PAL-Prospera superó las 3 000 beneficiarias en el mismo año (PRI, 2016). Es importante destacar que, en 2013, Acambay fue incluido en la primera fase de la Cruzada contra el Hambre; en 2016 atendió en sus comedores comunitarios a 6 850 personas (Sedesol, 2016). Al igual que en otras regiones, en este municipio los ingresos por transferencias del gobierno son importantes para las familias. Si bien sus actividades e ingresos se encuentran diversificados pues cobran relevancia la actividad comercial y el trabajo asalariado, en 2008, los apoyos monetarios del gobierno representaron 6.6% de los ingresos totales de los hogares rurales del municipio (Colmex, 2008), lo anterior sin considerar las transferencias en especie.

Gráfica 3.5. Porcentaje de personas con carencia por acceso a la alimentación en Acambay, 2015



Fuente: Sedesol (2016).

Con la llegada de AMLO al poder, en materia de política alimentaria quedaron atrás en el municipio programas como Prospera, PAL-Prospera y los comedores comunitarios de Sedesol. A la fecha, los programas sociales que existen a nivel federal son el Programa para el Bienestar de las Personas Mayores;¹⁸ Programa Nacional de Becas Benito Juárez;¹⁹ Programa contra huachicol con apoyos;²⁰ Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), que otorga apoyos directos de 1 600 pesos por hectárea, en 2019 este programa benefició a 4 088 productores de maíz, cebada, avena y trigo en el municipio (Navarro, 2019), recurso que se diluye si consideramos la situación de pulverización de las tierras en manos de los pequeños productores. El gobierno estatal, por su parte, apoya mediante la repartición de las despensas Familias Fuertes canasta Básica²¹ y Familias Fuertes Salario Rosa, que otor-

¹⁸ Incluye 1 275 pesos mensuales y es otorgada en comunidades indígenas a personas mayores de 65 años.

¹⁹ Se otorgan 800 pesos mensuales pagados al bimestre.

²⁰ El programa fue anunciado por el propio AMLO en Acambay y consiste en la entrega de ayudas, becas y tandas a más de 14 500 personas del municipio con un presupuesto asignado de 189.3 millones de pesos (Ortega, 2019).

²¹ El programa está enfocado en las personas mayores de 60 años, se realizan donaciones en especie hasta por diez ocasiones con alimentos, artículos de aseo y limpieza (CEMYBS, 2019a).

gan 2 400 pesos por bimestre durante dos años; en ambos casos, bajo el enfoque de transferencias monetarias y en especie.²²

Fotografía 3.2. AMLO y Alfredo del Mazo Maza



Fotografía: sin autor, <www.razon.com.mx>.

Aunque prevalecen los programas sociales a nivel federal y estatal, aquellos orientados a la pobreza alimentaria prácticamente desaparecieron, por lo que cabe preguntarse qué efecto tendrá este vacío, considerando que los apoyos productivos son escasos y que el municipio no fue incluido en programas tan importantes como Sembrando Vida. Por otro lado, cabe destacar que los recursos destinados a apoyar servicios básicos e infraestructura en salud, educación y vivienda transferidos a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en el caso de Acambay, presentaron una reducción de los recursos planeados, pasando de 103 millones de pesos en 2014 a 14 millones en 2019, con un subejercicio para el último año de más de 60% (Secretaría de Bienestar, 2020).

²² El Programa Familias Fuertes Salario Rosa está destinado a mujeres entre 18 y 59 años de edad, en condición de pobreza que se dediquen al hogar sin ningún ingreso; el apoyo brindado consiste en transferencias monetarias y capacitación para el desarrollo de capacidades (CEMyBS, 2019b).

Finalmente, no está de más mencionar que el acceso a apoyos gubernamentales adquiere distintas modalidades cuando se habla de una región dominada por una cultura priista, así las dificultades para beneficiarse de algún apoyo productivo logran sortearse en Acambay a través de organizaciones como Antorcha Campesina, agrupación que ha logrado gestionar para muchos de sus agremiados, entre otras cosas, fertilizantes y herbicidas.

Conclusiones

Con el cambio de gobierno a nivel federal, muchos de los programas destinados a la “lucha contra el hambre y la pobreza” desaparecieron, generándose un vacío frente a la importancia que habían adquirido las transferencias en los ingresos familiares.

A partir de la experiencia en comunidades de Acambay en el Estado de México, los cambios en la política alimentaria orientada hacia la recuperación de la vida productiva aún no se perfilan de manera clara; prevalece en la región una política asistencial por parte del gobierno estatal que prácticamente nada tiene que ver con la estrategia del gobierno federal para revertir programas y políticas.

Durante muchos años, al igual que otras regiones del país, este municipio se vio inundado por una diversidad de programas alimentarios que incidían en una transformación importante en la producción, la elaboración y el consumo de alimentos. Diversos críticos de estas políticas coinciden en que se requiere articular los programas alimentarios a estrategias que permitan recuperar el autoabasto, particularmente en poblaciones pobres del campo rural.

Sin embargo, los programas que llegan de forma paulatina a esta región todavía no reflejan la recuperación de la producción alimentaria. Al parecer, esto se debe a que programas como Sembrando Vida no han logrado generalizarse, además de la disminución de la inversión a nivel municipal y el subejercicio reportado por la Secretaría de Bienestar. Continúa una dependencia hacia el mercado de productos y el consumo de alimentos industrializados canalizados a través de la distribución de despensas. Ojalá que los beneficios de la reorientación de la política alimentaria sea cuestión de tiempo.

Bibliografía

- Acambay** de Ruíz Castañeda (2016). *Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018*, México, Acambay de Ruíz Castañeda. Disponible en: <https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2017/47/1/48c6afaf2721e5c11387b01914b89af6.pdf> (consultado el 15 de febrero de 2020).
- Asociación** Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD) (2020a). “Alertan por alza a canasta básica”, *Antad Informa*, 15 de enero. Disponible en: <<https://antad.net/alertan-por-alza-a-canasta-basica/>> (consultado el 22 de febrero de 2020).
- Asociación** Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD) (2020b). “Llama Unicef a revisar canasta de Segalmex”, *Antad Informa*, 10 de febrero. Disponible en: <<https://antad.net/llama-unicef-a-revisar-canasta-de-segalmex/>> (consultado el 22 de febrero de 2020).
- Brugada**, Clara (2002). “Análisis de las políticas públicas para combatir la pobreza”, *Memorias del foro Pobreza ignorada*, México, Equipo Pueblo.
- Cejudo**, Guillermo y Natalia Torres (2019). “Combatir la pobreza con transferencias: las ausencias del diseño”, *Animal Político*, 13 de agosto, México. Disponible en: <<https://www.animalpolitico.com/insights-y-evidencia/combatir-la-pobreza-con-transferencias-monetarias-las-ausencias-del-diseño/>> (consultado el 20 de enero de 2020).
- Celis**, Darío (2019). “Segalmex desplaza a la Sader”, *El Financiero*, 5 de diciembre. Disponible en: <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/dario-celis/segalmex-desplaza-a-la-sader>> (consultado el 21 de febrero de 2020).
- Centro** de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) (2019). “Segalmex y sus efectos en la estrategia de distribución de productos básicos en el sector rural”, blog de opinión, 23 de diciembre. Disponible en: <http://www.cedrssa.gob.mx/post_n-segalmex-n_y_sus_efectos_en_la_estrategia_de_distribucion_de_n-productos_basicos-n_en_el_sector_rural.htm> (consultado el 21 de febrero de 2020).
- CNN** (2013). “El apoyo de empresas para combatir el hambre es coherente, dice Robles”, 11 de abril, México. Disponible en: <<https://expansion.mx/nacional/2013/04/11/el-apoyo-de-empresas-para->

- [combatir-el-hambre-es-coherente-dice-robles](#)> (consultado en febrero de 2020).
- Colegio de México (Colmex) (2008). *Encuesta Nacional de Hogares Rurales de México*, México, EHR. Disponible en: <<https://encuestasahogaresrurales.colmex.mx/enhrum-ii/>> (consultado el 20 de febrero de 2020).
- Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (CEMYBS) (2019a). *Canasta alimentaria a personas adultas mayores*, Estado de México.
- Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (CEMYBS) (2019b). *Salario rosa*, Estado de México. Disponible en: <www.cemybs.edomex.gob.mx/salario-rosa> (consultado en enero de 2020).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2014). *Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos*, México, Coneval. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx> (consultado el 23 de febrero de 2020).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2016). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social*, México. Disponible en: <<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2016.aspx>> (consultado el 14 de enero de 2020).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2018). *Informe de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, México, Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2019). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, 3a. ed., México, Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2015). *Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010-2015. Indicadores de pobreza por municipio*, México, Coneval.
- Florez, Nelson y Marisol Luna (2018). “Hogares rurales y estrategias familiares de vida en México”, *Revista Latinoamericana de Población*, vol. 12, núm. 23, pp. 109-147.
- Navarro, Cecilia (2019). “Producción para el Bienestar, programa estratégico para la autosuficiencia alimentaria”, *La Jornada del Campo*, 20 de julio, México. Disponible en: <<https://www.jornada.com.mx/2019/07/20/cam-produccion.html>> (consultado el 12 de febrero de 2020).

- Organización** de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2013). *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, FAO. Disponible en: <<http://www.fao.org/3/a-i3069s.pdf>> (consultado en febrero de 2020).
- Ortega**, Ariadna (2019). “Esperanza y escepticismo marcan el arranque del plan social contra el huachicol”, *Expansión política*, 23 de enero. Disponible en: <<https://politica.expansion.mx/mexico/2019/01/23/esperanza-y-escepticismo-marcan-el-arranque-del-plan-social-contra-el-huachicol>>.
- Partido** Revolucionario Institucional (PRI) (2016). *Plataforma Electoral 2016-2018, Acambay, Estado de México*, México, PRI-Estado de México. Disponible en: <<http://priedomex.org.mx:82/Transparencia/2016/Acambay%20.pdf>> (consultado el 11 de febrero de 2020).
- Pimbert**, Michel (2009). *Towards Foods Sovereignty*, Londres, IIED.
- Presidencia** de la República (2016). *4o. Informe de gobierno 2015-2016*, Enrique Peña Nieto, México. Disponible en <https://framework-gb.cdn.gov.mx/cuartoinforme/4IG_Escrito_27_08_16_COMPLETO.pdf> (consultado el 18 de enero de 2020).
- Redacción** Aristegui Noticias (2013). “Documentos: Los convenios de Nestlé y Pepsico en la Cruzada contra el hambre”, abril, México. Disponible en: <<https://aristeguinoticias.com/2304/mexico/documentos-los-convenios-de-nestle-y-pepsico-para-la-cruzada-contra-el-hambre/>> (consultado en febrero de 2020).
- Robles**, Héctor, Ana Ruíz y Gabriela Rangel (2014). *Cohesión territorial para el desarrollo*, mimeo, México, RIMISP.
- Rodríguez**, Corina (2011). *Programas de transferencias de ingreso e igualdad de género. ¿Por dónde anda América Latina?*, Santiago, Chile, CEPAL. Disponible en: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5836>> (consultado en enero de 2020).
- Ruiz**, Laura Angélica (2014). “Comportamiento electoral en el municipio de Acambay, 2000-2012”, tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México. Disponible en <<http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/33382/422228.pdf?sequence>> (consultado el 12 de febrero de 2020).
- Secretaría** de Bienestar (2020). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2020*, Acambay, México. Disponible en: <https://extranet.bienestar.gob.mx/pnt/Informe_2020/inf_municipal_15001.pdf> (consultado en febrero de 2020).

- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y MD Consultoría (2012). *Diagnóstico integral de los programas alimentarios de la Sedesol*, México.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2013). *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012. Programa Desarrollo Humano Oportunidades*, México.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2015). *Diagnóstico de Prospera, programa de inclusión social*, México. Disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Reingenieria_Gasto/imagenes/Ventanas/Ramo_20/20S072.pdf> (consultado en febrero de 2020).
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2016). *Informe sobre situación de la pobreza y rezago social 2016*, Acambay de Ruíz Castañeda, México. Disponible en: <http://sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes_pobreza/2014/Municipios/Mexico/Mexico_001.pdf> (consultado en enero de 2020).
- SIAP-Sagarpa (2017). *Sistema de información agroalimentaria de consulta*, México. Disponible en: <<https://www.gob.mx/siap/acciones-y-programas/produccion-agricola-33119>> (consultado el 18 de enero de 2020).
- Sotolli, Susana (2000). “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 62, núm. 4, pp. 43-65.

4. Género y necesidades nutricionales, temas prioritarios para el abasto alimentario rural en la cuarta transformación

IVONNE VIZCARRA BORDI*

Introducción

El abasto alimentario en el medio rural mexicano ha cambiado dramáticamente en las tres últimas décadas. El proceso de proveer alimentos para satisfacer el autoconsumo y la demanda creciente de las poblaciones urbanas cambió a un proceso de demandar alimentos para subsistir en el campo, el cual inició en la década de 1960 con la Revolución verde. La tragedia del campo mexicano tiene muchas lecturas causalísticas y de orden estructural e histórico, pero –para efectos de este capítulo– retomo el periodo neoliberal que incitó al gobierno dirigido por Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a plantearse una agenda de trabajo que redirigiera las políticas agroalimentarias para recuperar la autosuficiencia alimentaria como pilar de la soberanía nacional alimentaria. Este esfuerzo forma parte de la gran estrategia nacional llamada **cuarta transformación (4T)**, que pretende dar fin al neoliberalismo y construir una plataforma posneoliberal (Suárez, 2019).

Si bien, en términos generales, no se disciernen cuáles son las premisas de ese posneoliberalismo, en el terreno de la política agroalimentaria éstas se traducirían en políticas de conversión que impulsen los siguientes cambios: de los mercados oligopólicos de grandes capitales basados en las innovaciones biotecnológicas (léase transgénicos y mutagénesis) con fines productivistas-extractivas y de acumulación por despojo, hacia la

* Investigadora del Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

reactivación de los sistemas de producción campesina, indígenas, mercados locales justos y de consumo ético; de la dependencia alimentaria a la autosuficiencia; del desabasto al abasto; de la monocultura alimentaria que satisface dietas occidentales a la biodiversidad y conservación de las dietas culturalmente aceptadas; de la agricultura convencional hacia la agricultura sustentable y agroecológica; de la inseguridad a la justicia; de estados de malnutrición a estados de salud óptima; de contaminación a inocuidad, y de la violencia estructural que fomenta las desigualdades a la igualdad social con cultura de paz. Para llevar a cabo todos estos cambios, se tiene en cuenta que hay más población urbana (80%) que demanda alimentos a diario, según sean los patrones de consumo dominantes tendientes al hiperconsumo, y mucha menos población rural (20%) que produce para su autoconsumo, con pocos excedentes para los mercados locales. Además, sin contar con las graves consecuencias del calentamiento global o cambio climático sobre la agricultura de temporal, e incluso de riego y de precisión.

Ahora bien, para que las transformaciones del campo agroalimentario sucedan como se anuncia en la 4T, el Estado debe enfrentar un reto inmensurable, pues el gobierno de AMLO llegó –como se dice coloquialmente– con una mano adelante y otra atrás, con la soga en el cuello por endeudamientos y firmas de acuerdos comerciales transnacionales y tecnológicos bien amarrados, aunado a excesivos vicios sociales, económicos, políticos y culturales que definen la inestabilidad del país, entre los que destacan la impunidad, la corrupción y la falta de confiabilidad ciudadana hacia los gobiernos.

Otros vicios, de corte patriarcal, son la invisibilidad de las relaciones de género que aún predominan en el sistema agroalimentario y la falsa visibilización de las mujeres en las políticas sociales –ahora de bienestar– que atienden problemáticas de inseguridad alimentaria y nutricional.

El objetivo de este capítulo es plantear la importancia de valorar, en el debate sobre la soberanía alimentaria en el marco de la 4T, el papel de las mujeres rurales a la hora de diseñar políticas agroalimentarias, tanto como sujetos abastecedores de alimentos locales para satisfacer necesidades nutricionales en los hogares, como su posible potencial en tanto proveedoras de alimentos a las ciudades.

Limitaciones conceptuales en búsqueda de la soberanía alimentaria

El debate sobre la soberanía alimentaria no debe tornarse en un discurso político ni mucho menos difundirse como prácticas discursivas nacionalistas que defienden la causa de “las y los pobres”, porque detrás de ello se enmascaran mecanismos de control social y productivo que conservan los malos vicios de las políticas públicas que siguen beneficiando al sistema agroalimentario global y neoliberal.

Por el contrario, para un país como México que es pluricultural, biodiverso, con profundas desigualdades sociales y de género que sustentan la violencia estructural, y además colinda al norte con Estados Unidos, la soberanía alimentaria debería estar construida de una forma intercultural y multidimensional, de modo que cobije y negocie vertical y horizontalmente las acciones estratégicas diferenciales, focales, regionales y universales, que tengan como fin al menos los siguientes cinco enclaves interrelacionados: el derecho a la alimentación adecuada, saludable e inocua y culturalmente aceptable; la autosuficiencia de producir la mayor parte de los alimentos que garantizan ese derecho; la seguridad de disponibilidad y acceso alimentario y nutricional, de medios de producción y recursos de transformación y distribución, así como de promoción del consumo responsable y consciente para que la población no se prive del derecho a la alimentación saludable ningún día; la sustentabilidad de los sistemas agroalimentarios deben aseverar los equilibrios ecológicos y la salud ambiental, incluyendo la humana para ésta y las futuras generaciones, y la dignidad humana que va más allá de respetar los derechos que determinan la condición humana. En términos de justicia social alimentaria, la dignidad humana se constituye por los valores inalienables de la soberanía alimentaria: autonomía, responsabilidad, igualdad y libertad.

Cada uno de estos enclaves son un fin en sí mismo y de alguna manera son derechos constitucionales, pero sin duda requieren una revisión profunda por separado, cuyos análisis críticos de sus elementos teóricos y metodológicos doten de sensatez el diseño de las políticas públicas, de tal manera que la soberanía que se pretenda no genere nuevas desigualdades sociales ni de género y tampoco profundice en ellas.

Antes bien, se busca que los enclaves ineluctables no se contradigan entre sí, sino que en el rompimiento epistémico vayan más allá de la

autodeterminación libre de los pueblos para decidir sobre sus propios sistemas agroalimentarios y a favor de los sistemas campesinos de producción agroalimentaria. También, y como condición *sine qua non*, es una exigencia del propio concepto que todos los enclaves promuevan acciones afirmativas al mismo tiempo, pues cualquier jerarquización, desfase o pausa procesal abre la posibilidad para que las fuerzas dominantes del sistema agroalimentario neoliberal y global que se quiere combatir establezcan mecanismos de control, incluso imperceptibles, para volver a regir las reglas del juego a su favor.

Ciertamente, la Vía Campesina (1996) fue el leño en el fogón para comenzar un gran movimiento campesino mundial, en oposición al sistema global capitalista y neoliberal de la economía agroalimentaria. Dicho sistema acompaña al dominante discurso oficial sobre el concepto de seguridad alimentaria promovido por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) desde la década de 1970, el cual fue redefinido en la Cumbre de Roma en 1996.¹ Una de las críticas más duras del concepto oficial proviene precisamente de las sociedades campesinas de los países de medianos y bajos ingresos que adoptaron políticas agroalimentarias neoliberales en esquemas de ajustes estructurales, según recomendaciones de organismos internacionales como la propia FAO, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los cuales además promueven políticas para una “vida mejor” según indicadores propios de prosperidad, igualdad, oportunidades y bienestar.² Al pasar los años, ahora se sabe que las políticas nacionales son condicionadas a los diferentes conceptos y recomendaciones de orden mundial, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos del Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas (Castellanos, 2017).

Así, debido a la presión ejercida por el creciente poder de la Vía Campesina alrededor del mundo y el surgimiento de movimientos agroeco-

¹ El concepto de la FAO abandona la idea de la autosuficiencia y pone el acento en cuatro puntos que condenaron a la soberanía alimentaria a sujetarse a las leyes del mercado neoliberal: disponibilidad de alimentos (conversión de la producción, comercio internacional); acceso (poder de compra, mercados, estrategias de sobrevivencia); utilización de los alimentos por el organismo y calidad en términos de inocuidad y nutrición para satisfacer sus necesidades alimenticias a fin de llevar una vida activa y sana y, por último, estabilidad (variabilidad en producción, precios, ingresos) (véase FAO, 2013: XIV).

² Véanse los Índices para una Vida Mejor publicados por la OCDE (2015).

lógicos y de consumidores conscientes a finales de la primera década del siglo XXI, la FAO retomó algunos elementos del concepto de soberanía alimentaria para redefinir la seguridad alimentaria como:

derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental (FAO, 2011).

No obstante, aunque sus programas difunden el rescate de la agricultura familiar como pilar de la seguridad y se resalta el papel de las mujeres campesinas en dicha actividad, continúan sin cambios los modelos productivista, agroindustrial, comercial-distribución, extractivista y biotecnológico, impulsados por la liberación y expansión de mercados agroalimentarios, permeando casi todas las estructuras sociales. De hecho, muchos pueblos sujetos a los cambios corporativistas de grandes firmas agroalimentarias han perdido la capacidad de producir sus propios alimentos (su autosuficiencia) y no logran salir del círculo de la pobreza al depender cada vez más de ingresos para abastecerse de alimentos de dudosa calidad nutricional y del mercado global (López-Giraldo y Franco-Giraldo, 2015). Además, han acelerado la transición alimentaria y nutricional de muchas sociedades del mundo (Popkin y Gordon-Larsen, 2004), incluyendo las campesinas e indígenas, quienes comenzaron a incorporar o han ido reemplazando alimentos tradicionales por procesados industrialmente (Kuhnlein y Receveur, 1996).

En la actualidad hay mayor disponibilidad de comida; sin embargo, el problema de las desigualdades en la distribución social de la alimentación continúa, por lo que es común encontrar en escenarios rurales el fenómeno conocido como la doble carga de la mala nutrición o hambre oculta, definido por la coexistencia de la desnutrición y el hambre por insuficiencia y la obesidad por malnutrición, ya sea en un individuo, un hogar o una localidad (Álvarez-Castaño *et al.*, 2012), y con ello la aparición de enfermedades crónicas degenerativas como diabetes tipo 2, insuficiencia renal, hipertensión y otras cardiopatías (Ng *et al.*, 2014).

Por otro lado, la falsa visibilización de las mujeres campesinas en las políticas sociales alimentarias derivadas de esos ajustes estructuro-conceptuales han dejado al descubierto la ideología patriarcal que domina el orden social, económico y político de los sistemas. Si bien en los discursos oficiales se reconoce el papel de las mujeres campesinas en el desarrollo de la producción de alimentos para la subsistencia y para los mercados locales, en la distribución de los alimentos al interior de los hogares, en la preparación de alimentos y en el cuidado del estado nutricional de su familia y, a partir de ello, se diseñan objetivos mundiales que promueven la equidad de género como un requisito para acabar con la pobreza y el hambre, la mayoría de las políticas sociales que se alinea a estas propuestas ha sido criticada por las feministas, pues las desigualdades de género se han acentuado en los países en desarrollo (Vizcarra, 2008).

La inequidad en el acceso a recursos y oportunidades sociales sigue marcando serias desventajas para las mujeres que viven pobreza, inseguridad y en precariedad, pese a que los recursos llegan por diferentes vías a los hogares pobres para cubrir las necesidades alimentarias (compra de alimentos con becas recibidas mediante transferencias monetarias directas, producción en huertos, recibir ayuda a través de despensas o canastas [Vizcarra, 2012]). Para Villagómez, estas desigualdades continúan perpetuándose debido a tres dimensiones, las cuales obedecen a esa ideología patriarcal y que “se potencian mutuamente en las prácticas alimentarias familiares: 1) la división sexual del trabajo; 2) la distribución de recursos alimentarios al interior de las familias; 3) el desempeño en salud” (Villagómez, 2018: s.p.).

Los diferentes movimientos femeninos de indígenas y campesinas que acompañan las luchas por la soberanía alimentaria, tanto de la Vía Campesina como otros movimientos indígenas que pugnan por la defensa de sus territorios, coinciden en que no basta con establecer estrategias anti-capitalistas desde los pueblos sin que se combata el patriarcado y los aspectos ideológicos que estructuran todos los sistemas agroalimentarios. Plantean que la soberanía y sus enclaves transformativos son –más que un derecho humano– un derecho colectivo, además éstos incorporan el derecho de la naturaleza, ya que comparte sus virtudes para proporcionar los bienes necesarios a estos sistemas. Sin embargo, son transformados en territorios y recursos para apropiarse y profanarlos, tal cual es el destino de sus cuerpos feminizados, sexuados y violentados (Vizcarra, 2019).

Los movimientos más radicales plantean que sin una estrategia global que tenga la intención de derrocar el capitalismo voraz, el patriarcado y las nuevas formas de colonización de los cuerpos mediante el consumo de estilos de vida basados en el extractivismo y agotamiento de los recursos que la naturaleza provee, y que basa las satisfacción de necesidades en la destrucción de ecosistemas y en la pérdida de la biodiversidad, difícilmente cualquier nación y mucho menos los pueblos indígenas podrán lograr una soberanía alimentaria capaz de abastecer la generaciones futuras con ecosistemas sustentables, ambientes saludables ni aun con la agroecología feminista que reivindica el trabajo de las mujeres (Busconi, 2017; Pérez-Neira y Soler-Montiel, 2013).

Tampoco las innovaciones (eco)tecnológicas ni biotecnológicas agrícolas y alimentarias se han desarrollado bajo un esquema anticapitalista ni antipatriarcal, por lo que no pueden ser consideradas una opción de verdadera transformación para abastecer de alimentos ecológicamente saludables a toda la población presente y futura, ni mucho menos establecer una nueva relación entre la sociedad y la naturaleza (Sanz, 2011).

Hasta ahora la 4T no está planteándose un posneoliberalismo agroalimentario bajo ninguna de estas necesidades de cambio propuestas por los movimientos agroecológicos feministas, pero no por ello debe evitarse implementar al menos algunas estrategias para comenzar dicho proceso de profundas transformaciones de concientización social. Una de ellas es el derecho a la igualdad de género en la provisión de alimentos.

El papel del Estado en el aprovisionamiento de alimentos

Al considerar el derecho a la alimentación como un derecho humano de todos y todas a tener acceso seguro a alimentos adecuados, nutritivos y culturalmente apropiados, necesarios para una vida activa, saludable y con igualdad de género, el Estado juega un papel de obligatoriedad. El hecho de que hombres y mujeres tengan acceso garantizado a alimentos adecuados que satisfagan las necesidades nutricionales sin discriminaciones culturales, de edad o género, significa –entre otras opciones– poder cultivar, intercambiar, distribuir, comprar o recibir comida de alguna manera. Pese a que en todas las opciones el Estado está obligado a asegurar la autosuficiencia, el autoabasto, el ingreso digno y, en ocasiones, en situaciones de emergencia proveer de alimentos a poblaciones que vi-

ven desastres naturales, fenómenos climáticos, abandono de tierras por despojo, empobrecimiento estructural, migración por falta de oportunidades, entre otros fenómenos, los gobiernos en turno deben ocuparse de asegurar tal derecho.

En particular, en las situaciones de emergencia se requieren leyes que prescriban las obligaciones estatales para determinar qué alimentos proveer, a quiénes y cómo distribuirlos. Aunque, en realidad, hay muchas acciones que los gobiernos deberían hacer para prevenir el hambre y la desnutrición en cualquier lugar y en cualquier circunstancia (Mander, 2015).

Si se promovieran políticas de abasto rural como parte del conjunto de acciones de bienestar y protección social desde las propias localidades o desde el territorio, como lo propone Torres (2011), las referencias geográficas serían cercanas y los patrones de distribución se basarían en intercambios y dinámicas de mercados locales. A pesar de que la oferta local estaría sujeta a las limitaciones de la estacionalidad, el suministro local y de proximidad basado en la variedad proporcionaría los nutrientes útiles según la temporada. Asimismo, la oferta local reforzaría la autosuficiencia alimentaria de las poblaciones con un fuerte componente de protección ambiental (Argenti y Marocchino, 2007).

Desde esta perspectiva, Argenti y Marocchino (2007) proponen que los patrones de abastecimiento y distribución alimentario de localidades rurales deben redefinirse constantemente a través de las combinaciones complejas y la dinámica de actividades, funciones y relaciones (producción, manipulación, almacenamiento, transporte, procesamiento, empaque, ventas al mayorista y menudeo, etcétera), las cuales tendrían como fin permitir que las poblaciones satisfagan sus necesidades nutricionales según las exigencias culinarias de cada región.

Los mismos autores insisten en que para que el abasto alimentario rural sea una obligación del Estado debe considerarse que estas acciones son desempeñadas por diferentes agentes económicos que no sólo necesitan infraestructuras, equipos y servicios, sino leyes y reglamentos formales e informales que rijan sus decisiones. Entre estos agentes destacan: productores, acopiadores, importadores, transportistas, vendedores mayoristas, minoristas, procesadores, tenderos, vendedores ambulantes, proveedores de servicios (crédito, almacenamiento, carga, información y extensión), proveedores de empaques, instituciones públicas (gobiernos locales, municipales y estatales, instituciones públicas de comercializa-

ción de alimentos, las secretarías de Estado nominadas para el bienestar social, la producción agroalimentaria, la salud pública, las telecomunicaciones y el transporte, etcétera) y asociaciones privadas (comerciantes, transportistas, tenderos y consumidores) y altruistas (Un kilo de ayuda) (Argenti y Marocchino, 2007).

Como puede percibirse, sólo en el espacio de abastecimiento rural la intervención del Estado se torna bastante compleja, sobre todo en contextos rurales mexicanos, donde la provisión de alimentos se basa en el suministro de productores sin importar las referencias geográficas (cercanas, regionales o transfronterizas) ni los patrones dominantes de distribución controladas por firmas corporativas (consolidados por agentes económicos hegemónicos empresariales y que satisfacen las demandas de las sociedades de consumo urbano) (Torres, 2011; Gasca y Torres, 2014). Son patrones que incluso las canastas alimentarias que proveen los gobiernos en forma de ayuda están compuestas por productos que proceden de esos mercados deslocalizados (García y Vizcarra, 2018).

Ante estos esquemas de economía abierta, surge el debate sobre la obligatoriedad del Estado respecto a abastecer de alimentos sanos a las poblaciones que presentan diversas dificultades para satisfacer sus necesidades nutricionales. Aunque no debería ser cuestionado en la arena de los derechos humanos y sociales en términos de bienestar, existen varias preocupaciones que pueden poner en riesgo la soberanía alimentaria y que deben considerarse en las estrategias de la 4T.

Más de 70 años construyen la experiencia de intervenciones estatales para suministrar alimentos a las personas más pobres de México: desayunos escolares, tiendas rurales, canastas y despensas alimentarias, becas, comedores comunitarios, subsidios directos e indirectos, precios de garantía, transferencias monetarias directas, suplementos alimenticios y nutricionales, etcétera. Existe una amplia literatura que da cuenta de la incidencia del Estado y del retiro de éste en los procesos de abasto alimentario desde la década de 1960 hasta la de 2010 (véase, por ejemplo, Moguel, Fritscher y Azpeitia, 1990; Torres, 2011; Torres *et al.*, 2012; CIAD, 2012; Coneval, 2010 y 2013-2014; Morales-Ruán *et al.*, 2013; Acuña, 2015; Huesca, López y Palacios, 2016).

En síntesis, dada la historia de las intervenciones estatales para proveer de alimentos a los hogares mexicanos pobres, se pueden rescatar varias experiencias a favor y en contra. Por un lado, el suministro de alimentos ha sido una inversión para garantizar que las personas no sufran

hambre desde la infancia y así no se afecte su capacidad para aprender y trabajar, debido a que el hambre puede prevenirse mediante el suministro de alimentos, no hacerlo es moralmente inaceptable por lo que el Estado se convierte en tutelar; las personas bien alimentadas tienen mayores oportunidades de trabajar y de ganarse la vida para buscar la libertad de alimentarse y salir del círculo de la pobreza; los subsidios al consumo alimentario de hogares pobres permiten la satisfacción de otras necesidades; los problemas de corrupción también se aplican a otros programas y deben abordarse, sin embargo, ésa no es razón para cortar programas de protección social que atienden a las personas en situación de pobreza y hambre, de ahí que las empresas paraestatales Liconsa (Programa de Abasto de Leche Industrializada) y Diconsa (Distribuidora Conasupo, ofrece productos básicos a través de tiendas propias y concesionadas) sigan subsistiendo como pilares de los distintos programas de abasto rural en México, esto a pesar del desmantelamiento de la Compañía Nacional de Subsistencia Popular (Conasupo) que las creó y permitió prácticas de corrupción en todos los niveles.

Por otro lado, las intervenciones estatales no han diseñado ni implementado alternativas de solución más sostenibles para evitar la dependencia alimentaria de los hogares pobres; los subsidios a las cadenas de abasto y distribución que sostienen los programas sociales favorecen más a las personas que no se encuentran en condición de pobreza; los productos alimentarios que se distribuyen socialmente no activan las economías locales ni campesinas; muchos de esos alimentos tienden a homogenizar y estandarizar las dietas regionales; la corrupción eleva el costo para sostener programas de suministro alimentario obligatorio; aumenta el riesgo de dependencia y desmotivación laboral en los lugares de residencia; no se ha detenido la emigración ni la creciente violencia en el campo; se acelera el cambio de uso de suelo.

Además, en relación con las políticas de combate a la pobreza y al hambre, la experiencia en el marco de los programas sociales se constata en que una gran parte de la población femenina beneficiaria –aunque fue objeto de política– estableció diferentes relaciones de tipo patriarcal con el Estado, ya que éste consideró a estas mujeres como trabajadoras pobres, consumidoras pasivas, amas de casa y responsables de la alimentación del hogar. Bajo esos conceptos, los programas las destinaron como corresponsables de los programas y sin remuneración económica. De tal suerte, se desempeñaron como promotoras del Programa Solidaridad en el gobier-

no de Carlos Salinas de Gortari, fueron vocales en Progres-Oportunidades-Prospera y voluntarias en los comedores comunitarios y Sin hambre de la Cruzada Nacional contra el Hambre en el gobierno de Enrique Peña Nieto (Vizcarra, 2008; Espinosa, 2014; Acuña, 2015; García y Vizcarra, 2018). Ninguno de estos programas valoró la distribución de los alimentos al interior de los hogares ni entre hogares, así como tampoco si esas responsabilidades afectaban la vida cotidiana de las mujeres ni cuáles fueron los arreglos en la división generacional y sexual del trabajo para cumplir con las obligaciones pactadas.

Si bien existen muchos problemas de inclusión y exclusión en los padrones de beneficiarias, de alguna manera llegaron los alimentos a los hogares pobres, aunque el impacto en el estado de nutrición no fue el deseado ni mejoraron las condiciones de inseguridad alimentarias de esos hogares. La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) remarca con preocupación que en las localidades rurales continúan en aumento las prevalencias de sobrepeso, obesidad y *diabetes mellitus* tipo 2, casi equiparable con las grandes ciudades, afectando más a mujeres mayores de 20 años que a hombres del mismo grupo de edad (Inegi, 2018b). Todas estas enfermedades están relacionadas con el alto consumo de hidratos de carbono, principalmente azúcares y harinas refinadas (Álvarez-Castaño *et al.*, 2012) presentes en los alimentos procesados por las grandes firmas corporativas (Pepsi-Co, Famsa, Bimbo, Nestlé) (Vizcarra y Lutz, 2010) y vendidos bajo los patrones de distribución y abasto alimentario empresarial, por las tiendas de particulares que proliferan en el país (Gasca y Torres, 2014).

Solamente Diconsa, a través de sus tiendas, estableció una relación contractual con más de 17000 mujeres empleadas como jefas de almacén, subjefas de bodega, encargadas de tiendas, supervisoras o coordinadoras de logística en transporte, además de personal de oficinas (Diconsa, 2017). La mayoría de ellas son encargadas de las tiendas rurales a lo ancho y largo del país. Una gran parte de comunidades sobre todo indígenas, alejadas de los centros de acopio y abastos, han salido de condiciones de hambre, gracias a la presencia de estas tiendas, atendidas por las propias mujeres de la localidad (Diconsa-UMSNH, 2013; Vázquez-Pérez y Ayala-Ortiz, 2014). Un acierto de la nueva política agroalimentaria es sostener ambas empresas.

Otro programa que tampoco debe desaparecer son los desayunos y comedores escolares que conduce el Sistema Nacional para el Desarrollo

Integral de la Familia (DIF), pues es sabido que sin ellos los problemas de desnutrición y bajo rendimiento escolar no pueden ser superados en condiciones de pobreza e inseguridad alimentaria, además de que sin este apoyo donde el Estado juega un papel moral, se profundizarían las ya conocidas desigualdades sociales que marcan la ruralidad en el país (Vázquez-Pérez y Ayala Ortiz, 2014).

La 4T y la canasta básica frente a las necesidades nutricionales

Además de los programas prioritarios para restablecer la autosuficiencia alimentaria en México, los cuales se consideran indispensables para asegurar el abasto rural, se encuentra la nueva canasta básica. El 29 de enero de 2019, AMLO presentó el Plan Nacional al Incremento de Productos de la nueva canasta básica. Su integración pasó de 23 a 40 productos y se deberán vender, según el plan, 15% más barato que en el mercado (Político mx, 2019). Dado que no está claro si todos los productos alimentarios que contiene la canasta se obtendrán con las estrategias de autosuficiencia alimentaria, surge la duda de si los programas de rescate del campo serán suficientes para proveer de alimentos a las ciudades, lo cual quedará pendiente debatir.

Ahora bien, la dependencia Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex) será la encargada de distribuir los 40 alimentos a comunidades marginadas a precios preferentes en los 27 000 establecimientos de Diconsa y 7 000 lecherías Liconsa que administra esta entidad (Suárez, 2019). Al observar la lista de los 17 nuevos alimentos que se agregaron a la canasta (cuadro 4.1), de los cuales México importa algunos de ellos y otros provienen de firmas corporativas como el agua purificada, surgen muchas inquietudes que deberán ser debatidas sobre la operatividad del programa; por ejemplo: ¿quiénes proveerán estos productos y bajo qué esquema de subsidio?, ¿cuáles serán los costos de embalaje, transporte, refrigeración, manipulación poscosecha para evitar mermas?, ¿cómo se ejercerá el presupuesto para cubrir esa inversión?, ¿cómo se adecuarán a las preferencias culturales culinarias regionales?, ¿cómo participarán los productores locales y regionales en el abasto?. Finalmente, otra preocupación se refiere al nuevo etiquetado frontal de advertencia nutricional de los alimentos procesados, el cual deberá ser incluido en algunos productos de la canasta.

Cuadro 4.1. Productos alimentarios de la canasta básica, 2019

Permanecen (antes de 2019)	Nuevos (2019)
1. Maíz	1. Carne de res
2. Azúcar	2. Carne de pollo
3. Frijol	3. Carne de puerco
4. Arroz	4. Pan
5. Harina de maíz	5. Huevo fresco
6. Aceite vegetal	6. Pescado seco (contempla atún y sardina)
7. Chiles jalapeños, rajas y chipotles	7. Agua purificada (para usar leche en polvo)
8. Leche en polvo	8. Deshidratados como jamaica, horchata (sin azúcar añadida)
9. Atún	9. Gelatinas
10. Sardina	10. Garbanzos
11. Sal de mesa	11. Chícharos
12. Café soluble	12. Cacahuates
13. Chocolate en polvo	13. Frutas frescas
14. Galletas Marías, de animalitos o saladas	14. Verduras frescas
15. Harina de trigo	15. Ajonjolí
16. Pasta para sopa	16. Chía
17. Avena	17. Amaranto
18. Lentejas	
No alimentarios	
19. Detergente en polvo	
20. Jabón de lavandería	
21. Pasta de dientes	
22. Jabón de tocador	
23. Papel higiénico	

Fuente: elaboración propia con base en Inegi (2020).

Por otra parte, el costo subsidiado de la canasta alimentaria rural también está sujeto a variaciones de los precios. El cuadro 4.2 muestra que el costo de la canasta mensual que una persona debe gastar para acceder a poco más 1 300 gramos de comida al día es de 1 149.18 pesos (precios de enero 2020). Eso quiere decir que una familia rural de cinco integrantes debe ingresar al hogar de alguna manera y sólo para comprar la canasta 5 746 pesos mensuales.

Sin contar los otros 40 productos que complementan la canasta básica (transporte, vestido, salud, comunicaciones, y otros servicios básicos del hogar), casi 27 millones de personas mexicanas no podrían pagarla sin sacrificar otros gastos, pues ésta es la población que gana entre tres

mil y seis mil pesos mensuales, sin mencionar que muchas personas que viven de la agricultura familiar no reciben ingresos, entre ellas las mujeres (Inegi, 2018).

Cuadro 4.2. Cálculo de línea de pobreza por ingresos y precios de la canasta alimentaria rural 2020

Línea de pobreza extrema por ingresos a precios de canasta alimentaria rural			enero 2020		
Grupo	Nombre	Consumo (g/día)	Precio por kg/l	Costo diario	Costo mensual
		1354.3		\$38.31	\$1149.18
Maíz	Maíz en grano	70.2	6.8	\$0.47	\$14.22
	Tortilla de maíz	217.9	16.5	\$3.59	\$107.65
Trigo	Pasta para sopa	7.8	34.8	\$0.27	\$8.16
	Galletas dulces	3.1	61.6	\$0.19	\$5.71
	Pan blanco	11.2	31.1	\$0.35	\$10.47
	Pan de dulce	18.0	52.1	\$0.94	\$28.17
Arroz	Arroz en grano	14.0	19.4	\$0.27	\$ 8.13
Carne de res y ternera	Bistec: aguayón, cuete, paloma, pierna	18.5	131.7	\$2.44	\$73.19
	Cocido o retazo con hueso	14.8	95.0	\$ 1.41	\$42.21
	Molida	13.6	110.5	\$ 1.51	\$45.15
Carne de pollo	Pollo entero o en piezas	27.9	56.9	\$ 1.59	\$47.60
	Pierna, muslo y pechuga con hueso	32.5	56.7	\$ 1.84	\$55.24
Pescados frescos	Pescado entero	6.3	58.8	\$0.37	\$11.07
Leche	De vaca, pasteurizada, entera, light	119.0	18.0	\$2.14	\$64.22
	Leche bronca	37.0	9.7	\$0.36	\$10.74
Quesos	Fresco	5.0	85.3	\$0.42	\$12.73
Huevos	De gallina	29.6	37.7	\$ 1.12	\$33.47
Aceites	Aceite vegetal	17.6	27.8	\$0.49	\$14.62
Tubérculos crudos o frescos	Papa	32.7	16.7	\$0.54	\$16.34

Línea de pobreza extrema por ingresos a precios de canasta alimentaria rural			enero 2020		
Grupo	Nombre	Consumo (g/día)	Precio por kg/l	Costo diario	Costo mensual
Verduras y legumbres frescas	Cebolla	39.4	31.8	\$ 1.25	\$37.56
	Chile*	10.5	43.0	\$0.45	\$13.54
	Jitomate	67.1	36.4	\$2.44	\$73.29
Leguminosas	Frijol	63.7	25.8	\$ 1.65	\$49.38
Frutas frescas	Limón	22.4	23.2	\$0.52	\$15.64
	Manzana y perón	25.8	24.2	\$0.63	\$18.76
	Naranja	24.8	10.2	\$0.25	\$ 7.61
	Plátano tabasco	32.5	16.2	\$0.52	\$15.75
Azúcar y mieles	Azúcar	20.0	25.1	\$0.50	\$15.03
Alimentos preparados para consumir en casa	Pollo rostizado	3.5	83.2	\$0.29	\$ 8.65
Bebidas no alcohólicas	Agua embotellada	241.8	1.4	\$0.33	\$ 9.95
	Refrescos de cola y de sabores	106.2	15.7	\$ 1.67	\$ 50.02
Otros	Alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar		1.9	\$6.25	\$187.64
	Otros alimentos preparados		1.9	\$1.24	\$37.25

* Precio promedio chiles jalapeño, poblano, serrano y otros chiles.

Fuente: Inegi (2020).

Por lo general, las jefas de hogar ganan menos que los jefes de hogar, por lo que se verán más afectadas en las elecciones de distribución del gasto. La brecha salarial de género es 47% para las personas que tienen menor nivel escolar y en su mayoría se encuentran en el medio rural. El estudio de Muñiz (2019), basado en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) (Inegi, 2018), indica que:

la diferencia entre población urbana y rural es alarmante por sí misma, pues la población rural gana 46% menos que la urbana. Aunado a esto, las mujeres indígenas ganan 42% menos que su contraparte masculinos [...] las mujeres indígenas ganan sólo 16% de lo que gana una persona en zona urbana. ¡Únicamente 16%! Las mujeres indíge-

nas, por el simple hecho de haber nacido mujeres en una comunidad indígena, ganan 83% menos que los ciudadanos de zonas urbanas (Muñiz, 2019: s.p.).

Aunado a lo anterior, de manera reciente, las mujeres han podido acceder a la tierra como sujeto agrario para cultivar su propio maíz o milpa y complementar el suministro alimentario o los ingresos.³ Sin lugar a dudas, el Estado tiene un gran reto para disminuir estas brechas de género que se acentúan cuando visibilizamos las relaciones de poder que se producen al interior de los hogares y las comunidades, como sucede en la distribución social de los alimentos y la satisfacción de las necesidades nutricionales para tener una vida activa y saludable.

El cuadro 4.3 indica la energía que requieren las y los mexicanos según sexo, edad y tipo de actividad, así como los macronutrientes que debería proveer una dieta equilibrada todos los días.

En promedio, una familia rural con actividad moderada (caminatas de dos horas diarias, trabajo en el campo agrícola y traspatio, trabajo doméstico rural, etcétera) de cinco integrantes debería consumir alrededor de 7500 kilocalorías. Estudios recientes sobre el aporte calórico de las dietas de los campesinos que autoconsumen productos de la milpa, del monte y del traspatio señalan que en su conjunto estos ecosistemas no logran cubrir las necesidades nutricionales de un hogar de cinco integrantes (déficit promedio anual de 30%); no obstante, proveen una diversidad de alimentos que no requieren comprar, en este caso el maíz es el que mayor aporte energético proporciona a la dieta campesina (50% del total). Sin embargo, cuando esta dieta es complementada con alimentos (muchos procesados) y bebidas que compran en las localidades, se provoca un desequilibrio en la fórmula ideal de la composición energética de los alimentos (50-60% proveniente de hidratos de carbono; 20-25% de los lípidos, y 15-20% de las proteínas), y resulta en la presencia de sobrepesos y enfermedades crónicas degenerativas (Moreno *et al.*, 2014; Guzmán *et al.*, 2018; García *et al.*, 2019). Al respecto, se observó que las mujeres mayores de 18 años presentaron una mayor prevalencia de hambre oculta, es decir, tienen sobrepeso y su dieta es deficiente en micronutrientes (Morales, 2017).

³ En 2019, 27% de las mujeres tenía algún tipo de posesión (RAN, 2019).

Desafortunadamente, no todos los hogares rurales tienen acceso a estos ecosistemas, por lo que dependen cada vez más del ingreso para comprar alimentos de la canasta o de la ayuda alimentaria en casos extremos. En estos contextos, surge la interrogante: ¿cuál será la estrategia de la 4T para proveer alimentos y satisfacer las necesidades nutricionales de la población sin que se ponga en riesgo la soberanía alimentaria en todos sus enclaves, incluyendo la igualdad de género?

El papel de las mujeres rurales en el abasto de alimentos

Sin duda, los resultados obtenidos de los programas para lograr la autosuficiencia alimentaria en el país,⁴ los cuales deberían abastecer de alimentos a toda la población por derecho, afectarán directamente a las mujeres como agricultoras y como responsables de la compra de alimentos, pero también indirectamente por el impacto de estos resultados en la distribución social de los alimentos, en la división sexual del trabajo, en el precio de los alimentos y en la asignación de recursos dentro y entre los hogares.

Los efectos serán diferenciados de acuerdo con múltiples categorías: clase socioeconómica, etnia, edad, nivel educativo, posesión o no de la tierra, tamaño del predio y vocación agrícola, jefatura o no del hogar, número de integrantes del hogar, edad de las y los hijos, de la región geográfica y de la religión. Sin intención de disminuir las diferencias fundamentales entre las mujeres rurales del México pluricultural, es apropiado resaltar algunos rasgos en común que comparte esta población, además de la violencia de género que ha sido más visible en la última década. Por una parte, en la producción agrícola campesina, con pocas excepciones, el trabajo de las mujeres es esencial en cuatro etapas: 1) la siembra, 2) el deshierbe, 3) la cosecha y 4) el procesamiento posterior a la cosecha (en el caso del maíz, el desgrane y la selección de granos y semillas).⁵

⁴ 1) Precios de garantía a productores agropecuarios (maíz, frijol, trigo, arroz y leche fluida); 2) crédito ganadero, entrega de especies pecuarias para repoblamiento, así como apoyo complementario para infraestructura, equipamiento e insumos; 3) producción para el bienestar, incentivos directos a través del padrón georreferenciado para inversión en producción de maíz, frijol, trigo panificable, arroz, caña y café; 4) entrega de fertilizantes químicos y biológicos, y 5) canasta básica, proveeduría de 40 productos alimenticios a comunidades marginadas a precios preferentes (Suárez, 2019).

⁵ Véanse los trabajos coordinados por Vizcarra (2014 y 2018).

Cuadro 4.3. Necesidades nutricionales para la población mexicana

Energía (Kcal) de acuerdo con la actividad física								
Población	Actividad ligera	Hidratos de carbono (Kcal)	Lípidos (Kcal)	Proteínas (Kcal)	Actividad moderada	Hidratos de carbono (Kcal)	Lípidos (Kcal)	Proteínas (Kcal)
Mujeres								
6-7 años	1225	735	306.2	183.7	1425	855	356.2	213.7
7-8 años	1325	795	331.2	198.7	1550	930	387.5	232.5
8-9 años	1450	870	362.5	217.5	1700	1020	425.0	255.0
9-10 años	1575	945	393.7	236.2	1850	1110	462.5	277.5
10-11 años	1700	1020	425.0	255.0	2000	1200	500.0	180.0
11-12 años	1825	1095	456.2	273.7	2150	1290	537.5	322.5
12-13 años	1925	1155	481.2	288.7	2275	1365	568.7	341.2
13-14 años	2025	1215	506.2	303.7	2375	1425	593.7	356.2
14-15 años	2075	1245	518.7	311.2	2450	1470	612.5	367.5
15-18 años	2125	1275	531.2	318.7	2500	1500	625.0	375.0
18-29.9 años	1650-2550	990-1530	412.5-637.5	247.5-382.5	1850-3050	1110-1830	462.5-457.5	277.5-457.5
30-59.9 años	1750-2250	1050-1350	437.5-562.5	262.5-337.5	1950-2700	1170-1620	292.5-405	292.5-243
60+ años	1550-2050	930-1230	387.5-512.5	232.5-307.5	1700-2500	1020-1500	255-375	153-225

Energía (Kcal) de acuerdo con la actividad física

Población	Actividad ligera	Hidratos de carbono (Kcal)	Lípidos (Kcal)	Proteínas (Kcal)	Actividad moderada	Hidratos de carbono (Kcal)	Lípidos (Kcal)	Proteínas (Kcal)
Hombres								
6-7 años	1350	810	337.5	202.5	1575	945	393.7	236.2
7-8 años	1450	870	362.5	217.5	1700	1020	425	255
8-9 años	1550	930	387.5	232.5	1825	1095	456.2	273.7
9-10 años	1675	1005	418.7	251.2	1975	1185	493.7	296.2
10-11 años	1825	1095	456.2	273.7	2150	1290	537.5	322.5
11-12 años	2000	1200	500	300	2350	1410	587.5	352.5
12-13 años	2175	1305	543.7	326.2	2550	1530	637.5	382.5
13-14 años	2350	1410	587.5	352.5	2775	1665	693.7	416.2
14-15 años	2550	1530	637.5	382.5	3000	1800	750	450
15-16 años	2700	1620	675	405	3175	1905	793.7	476.2
16-17 años	2825	1695	706.2	423.7	3325	1995	831.2	498.7
17-18 años	2900	1740	725	435	3400	2040	850	510
18-29.9 años	2100-2950	1260-1770	525-737.5	315-442.5	2300-3600	1380-2160	575-540	345-324
30-59.9 años	2100-2750	1260-1650	525-687.5	315-412.5	2300-3350	1380-2010	345-502.5	345-502.5
60+ años	1700-2400	1020-1440	425-600	255-360	1900-2850	1140-1710	285-427.5	285-427.5
Familia con 5 integrantes	Energía 7950	Hidratos de carbono 4770			Lípidos 1987.5	Proteínas 1192.5		

Cuadro 4.3. Continuación

Energía (Kcal) de acuerdo con la actividad física				
Población	Actividad severa	Hidratos de carbono (Kcal)	Lípidos (Kcal)	Proteínas (Kcal)
Mujeres				
6-7 años	1650	990	412.5	247.5
7-8 años	1775	1065	443.75	266.25
8-9 años	1950	1170	487.5	292.5
9-10 años	2125	1275	531.25	318.75
10-11 años	2300	1380	575	345
11-12 años	2475	1485	618.75	371.25
12-13 años	2625	1575	656.25	393.75
13-14 años	2725	1635	681.25	408.75
14-15 años	2825	1695	706.25	423.75
15-18 años	2875	1725	718.75	431.25
18-29.9 años	2200-3600	1320-2160	550-900	330-540
30-59.9 años	2300-3150	1380-1890	575-787.5	345-472.5

Energía (Kcal) de acuerdo con la actividad física				
Población	Actividad severa	Hidratos de carbono (Kcal)	Lípidos (Kcal)	Proteínas (Kcal)
60+ años	2 050-2 950	1230-1770	512.5-737.5	307.5-442.5
Hombres				
6-7 años	1800	1080	450	270
7-8 años	1950	1170	487.5	292.5
8-9 años	2100	1260	525	315
9-10 años	2275	1365	568.75	341.25
10-11 años	2475	1485	618.75	371.25
11-12 años	2700	1620	675	405
12-13 años	2925	1755	731.25	438.75
13-14 años	3175	1905	793.75	476.25
14-15 años	3450	2070	862.5	517.5
15-16 años	3650	2190	912.5	547.5
16-17 años	3825	2295	956.25	573.75
17-18 años	3925	2355	981.25	588.75
18-29.9 años	2750-4 200	1650-2520	687.5-1050	412.5-630
30-59.9 años	2750-3 900	1650-2 340	687.5-975	412.5-585
60+ años	2250-3 350	1350-2 010	562.5-837.5	337.5-502.5

Fuente: elaboración propia con base en Bonvecchio *et al.* (2019).

Por otra, el traspatio o huerto son espacios feminizados donde ellas cuidan la biodiversidad y producen alimentos para el hogar y las comunidades en tiempos de fiestas y rituales (Vieyra *et al.*, 2004). En muchas ocasiones, las mujeres con menores recursos también acarrean agua y leña para preparar los alimentos. De manera paralela a estas labores, participan en los programas sociales, en distintos comités comunitarios y escolares y realizan muchas actividades extraagrícolas para complementar los ingresos; además, debe reconocerse que las mujeres campesinas e indígenas se enfrentan a las limitaciones de disponibilidad de tiempo para participar en estos programas, pues ellas tienen que cumplir con sus responsabilidades domésticas como parte del rol de la reproducción social del hogar.

Ahora bien, para que las mujeres participen activamente en los programas productivos para proveer de alimentos al hogar, las regiones e incluso las ciudades, así como en los programas de abasto y distribución justa de los alimentos para satisfacer las necesidades nutricionales de ellas y de toda la familia, deben cambiar ciertas estructuras de orden patriarcal que aún dominan el campo mexicano y en los gobiernos. A continuación se mencionan algunas sugerencias para llevar a cabo estos cambios:

- Los espacios de reproducción y producción deben asegurar una vida libre de violencia de género.⁶ Una vigorosa campaña de difusión de estrategias para prevenir y aproximar la procuración de justicia de género a las comunidades y validar el trabajo de las organizaciones de mujeres campesinas e indígenas sensibles al tema. La dignidad comienza por el respeto a los derechos de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños. Con violencia no hay igualdad ni soberanía.
- Se debe promover que las mujeres tengan acceso a la tierra, asegurándoles con agilidad su posesión jurídica para reconocerlas como sujetos agrarios, lo cual les facilitará la entrada a los créditos rurales y otros beneficios gubernamentales.
- La capacitación con perspectiva de género de las y los funcionarios que operan todos los programas para revitalizar la agricultura cam-

⁶ González (2012: 216) afirma que “más allá de las diferencias regionales y locales, hay una cultura de género compartida, hegemónica, que contribuye a explicar por qué la violencia contra las mujeres es una práctica tan generalizada” en todo el país; sin embargo, en el campo mexicano, dominado por ideologías patriarcales blindadas por múltiples sistemas de creencias, apenas comienza a ser estudiada y visibilizada con una perspectiva de género.

pesina y lograr la autosuficiencia alimentaria deberá ser un requisito de no discriminación de género, de sus conocimientos, de sus condiciones de vulnerabilidad, de sus responsabilidades alimentarias, ni de su tiempo en la división sexual del trabajo.

- Todos los estudios de prediagnóstico para valorar la viabilidad de los proyectos y programas deben mencionar de manera explícita y evaluar cuidadosamente con perspectiva de género las limitaciones de producción y autoabasto que pasan los hogares encabezados por mujeres: la disponibilidad estacional, el valor y la reproducción de la fuerza laboral agrícola femenina, las brechas de productividad y salariales entre hombres y mujeres, los sistemas de comunicación en el hogar y en la comunidad, así como la importancia del trabajo no agrícola realizado por hombres y mujeres.
- Se necesita reemplazar con urgencia las presuposiciones (implícitas) sobre los agricultores y la agricultura campesina con una visión más cercana a la realidad experimentada por las mujeres. Esto implica el reconocimiento de la diversidad de los roles productivos y reproductivos de las mujeres. También significa no considerar la explotación como una sola empresa bajo la dirección de un hombre, sino tener en cuenta los múltiples objetivos productivos y reproductivos de las y los miembros del hogar y su variación según el ciclo de vida familiar. Se debe prestar especial atención a los patrones culturales complejos basados en el género, en la asignación de recursos, información y beneficios dentro del hogar.
- Debe reconocerse que un gran número de mujeres sostienen diferentes relaciones con la naturaleza, casi siempre ecocéntricas, por lo que las innovaciones productivas que deriven de los proyectos y programas deben ser sustentables o agroecológicos, y los alimentos que provengan de canastas alimentarias no deberán alterar los equilibrios de la vida (por ejemplo, no deben estar embalados con plásticos o polietileno, ni aluminios, porque esa basura se integra al fogón o a la parcela). No debe ignorarse que los conocimientos tradicionales de las mujeres sobre los tipos de suelo, los problemas de toxicidad y salinidad, y el manejo del agua, pueden contribuir enormemente al rescate de la soberanía y del planeta.
- Es imprescindible valorar que ninguna acción, proyecto, programa o política como la de autosuficiencia en la 4T genere desigualdades de género ni profundice las existentes. Debido a que ningún modelo de pro-

ducción agroalimentario (campesino, local, territorial, deslocalizado, desterritorial, de subsistencia, comercial, etcétera), al menos que surja de las propias mujeres como la agroecología feminista, considera que las consecuencias de sus procesos de trabajo, sistemas, tecnologías, investigación, transformaciones, distribución, comercialización y consumo no sólo son negativas para las mujeres, niños y niñas del campo, sino para el resto de la sociedad, pues indirectamente repercute en el bienestar de sus comunidades, abriendo las brechas de las desigualdades.

- Finalmente, habrá que considerar en cada acción y programa, y en especial los de precios de garantía y abasto alimentario rural, que existen afectaciones diferenciadas entre hombres y mujeres (campesinos e indígenas) frente a fenómenos como el cambio climático y el renegociado Tratado Comercial México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) en la producción agroalimentaria, principalmente de los productos básicos mexicanos. Conocer los posibles efectos y consecuencias deberá anticipar acciones de emergencia nacional para prevenir el hambre, sin discriminación por género, clase, raza, etnia o edad.

Tal vez existan otras recomendaciones, pero es importante que para avanzar hacia una verdadera 4T de la soberanía alimentaria y sus enclaves posneoliberales, basta con cambiar los supuestos en los que se basa la mayoría de la política agroalimentaria, y si no es suficiente reconocer la relevancia de los roles de las mujeres, así como los costos sociales y económicos asociados por no tenerlos en cuenta, al menos es un primer gran paso.

Otras consideraciones

La historia reciente ha mostrado que ningún esquema ha favorecido a las mujeres del campo. De tal suerte, escenarios como la autosuficiencia, producir más alimentos a menor costo, tecnificar el campo, cambiar cultivos tradicionales por comerciales, dejar que los mercados controlen los precios de los alimentos para regular la oferta y la demanda a favor de los sistemas agroalimentarios capitalistas e incluso cuando el Estado controlaba toda la cadena alimentaria y de suministros, no han sido espacios democratizados para mejorar las condiciones de vida de una gran parte

de las mujeres campesinas, indígenas, agricultoras, jornaleras, pescadoras y artesanas, a pesar de que se reconoce su desempeño y el papel vital que ellas tienen en el abasto de alimentos, en la agricultura campesina y familiar de autoconsumo, e inclusive en las agroindustrias.

Las políticas que nacen sin perspectiva de género seguirán por el camino de las desigualdades (discriminación, exclusión y explotación), praxis de la violencia estructural y que fomenta todas las demás violencias, incluyendo la alimentaria y que además afecta a la sociedad en su conjunto. Comenzando por las múltiples repercusiones que tendría un desabasto alimentario: en la salud con la falta de satisfacción de necesidades nutricionales para llevar una vida saludable y activa; en la violación de los derechos y la pérdida de la ciudadanía, que afecta la dignidad humana y, con ello, la confianza y estabilidad social (y, por qué no, hasta emocional y espiritual); en la degradación y pérdida de los ecosistemas y la impotencia para seguir conservando la biodiversidad y el resguardo de las semillas nativas, lo que pondrá en riesgo la vida de las futuras generaciones; en la falta de oportunidades para ganarse la vida dignamente sin mancillar el ambiente; en el exceso de consumo que nos confunde el confort por el bienestar; en la distribución y acceso a recursos (tierra, agua, semillas, tecnologías) para producir alimentos sin comprometer los medios de subsistencia; entre otras repercusiones que condicionan el abasto de toda la población mexicana y mundial.

Sin duda, el Estado debe garantizar la autosuficiencia alimentaria como parte del enclave de la soberanía alimentaria, pero las acciones de cada programa de la autosuficiencia “posneoliberal” no deben comenzar ni antes ni después que otro enclave, pues todos son implícitos entre sí. La voluntad política para realizar como sociedad, y en relación con el Estado, una profunda limpieza de las estructuras patriarcales que laceran toda la sociedad no se vislumbra en mediano plazo, pero queda la esperanza de que se debata en este gobierno.

En síntesis, se trata de salir de una crisis profunda de conciencias de origen capitalista y patriarcal para que comencemos a escribir otra historia de la soberanía alimentaria ecológicamente sustentable con, y tal vez desde, las mujeres más pobres: las campesinas e indígenas.

Bibliografía

- Acuña Rodarte, Blanca Olivia (2015). “Contradicciones y límites de la política agroalimentaria en México. De la seguridad alimentaria a la Cruzada contra el hambre”, *Argumentos*, año 28, núm. 79, pp. 241-263.
- Álvarez-Castaño, Luz Stella, Juan Diego Goetz-Rueda y Cristina Carreño-Aguirre (2012). “Factores sociales y económicos asociados a la obesidad: los efectos de la inequidad y de la pobreza”, *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, Bogotá, Colombia, vol. 11, núm. 23, pp. 98-110. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/545/54525297007.pdf>> (consultado el 20 de noviembre de 2018).
- Argenti, Olivio y Cecilia Marocchino (2007). “Abastecimiento y distribución de alimentos en las ciudades de los países en desarrollo y de los países en transición”, *Guía para planificadores. Documento ocasional 3. Gestión, Comercialización y Finanzas Agrícolas*, Roma, FAO. Disponible en: <<http://www.fao.org/3/a-y5401s.pdf>> (consultado el 10 de diciembre de 2019).
- Bonvecchio Arenas, Anabelle *et al.* (2019). *Guías alimentarias y actividad física en el contexto de sobrepeso y obesidad para la población mexicana*, México, Conacyt. Disponible en: <<https://www.insp.mx/epppo/blog/3878-guias-alimentarias.html>> (consultado el 15 de enero de 2020).
- Busconi, Antonela (2017). “Agroecología y soberanía alimentaria: hacia el empoderamiento del trabajo de las mujeres en América Latina”, *Anuario en Relaciones Internacionales. Instituto de Relaciones Internacionales*, Argentina. Disponible en: <<http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2017/09/A2017medambArtBusconi.pdf>> (consultado el 13 de diciembre de 2019).
- Castellanos Cereceda, Roberto (coord.) (2017). *Los objetivos de desarrollo sostenible en México y América Latina: retos comunes para una agenda compartida. Aprendiendo del pasado, preparándonos para el futuro*, México, IBD / Senado de la República.
- Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD) (2012). *Evaluación de consistencia y resultados del programa de apoyo alimentario*, Ciudad de México, CIAD / Sedesol.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2010). Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación

- Estratégica de Nutrición y Abasto, México, Coneval. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EE%20Nutricion%20y%20Abasto/Evaluacion%20de%20Nutricion%20y%20Abasto%202010.pdf> (consultado el 17 de enero de 2020).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)** (2013-2014). *Hallazgos del estudio El acceso a los alimentos en los hogares: un estudio cualitativo, 2013-2014*, México, Sedesol / CIESAS. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/EC-NCH/Documents/CIESAS_alimentacion.pdf> (consultado el 17 de enero de 2020).
- Diconsa** (2017). “Diconsa emplea a más de 17 mil mujeres para operar el Programa de Abasto Rural”. Disponible en: <<https://www.gob.mx/diconsa/prensa/diconsa-emplea-a-mas-de-17-mil-mujeres-para-operar-el-programa-de-abasto-rural>> (consultado el 20 de enero de 2020).
- Diconsa-Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH)** (2013). *Estudio de la Demanda Social, Disponibilidad y Precios de los Productos Básicos y Complementarios del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa S.A. de C.V. Informe final*, México, Diconsa. Disponible en: <<http://www.diconsa.gob.mx/images/swfs/transparencia/Focalizada/estudio%20demanda%20social.pdf>> (consultado el 10 de enero de 2020).
- Espinosa Damián, Gisela** (2014). “Feminidades rurales emergentes y viejas estrategias gubernamentales”, en Ivonne Vizcarra Bordi (comp.), *La feminización del campo mexicano en el siglo XXI. Localismos, transnacionalismos y protagonismos*, México, UAEMEX / Plaza y Valdés, pp. 47-73.
- García Maldonado, Katia Y. e Ivonne Vizcarra Bordi** (2018). “Masa con o sin nixtamal: Respuestas femeninas matlatzincas ante los programas sociales de alimentación”, en Ivonne Vizcarra Bordi (coord.), *Volteando la tortilla. Género y maíz en la alimentación actual en México*, México, Juan Pablos Editor / UAEMEX, pp. 227-250.
- García Maldonado, Katia Y. et al.** (2019). “Alimentar el cuerpo, la mente y el espíritu. La dieta Milpa-Monte-Traspatio en tres localidades indígenas del Estado de México”, *Reporte final de Proyecto Conabio-Canastas Alimentarias y Biodiversidad*, México, Comisión Nacional para la Conservación de la Biodiversidad en México.

- Gasca, José y Felipe Torres (2014). “El control corporativo de la distribución de alimentos en México”, *Problemas del desarrollo*, vol. 45, núm. 176, pp. 133-155. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362014000100007&lng=es&tlng=es> (consultado el 12 de diciembre de 2019).
- González Montes, Soledad (2012). “La violencia de género en el campo mexicano: contribuciones recientes a su conocimiento”, *Estudios Sociológicos*, vol. xxx, núm. extra., pp. 213-238.
- Guzmán M., María del Carmen, Alejandra D. Benítez A., Ivonne Vizcarra B. y Lizbeth Morales G. (2018). “La dieta viva de las mujeres matlatzincas: milpa-monte-traspatio”, en Ivonne Vizcarra B. (coord.), *Volteando la tortilla. Género y maíz en la alimentación contemporánea de México*, México, Juan Pablos Editores / UAEMéx, pp. 214-232.
- Huesca Reynoso, Luis, Ricardo López Salazar y María del Refugio Palacios Esquer (2016). “El Programa de Apoyo Alimentario y la política social integral en la Cruzada contra el hambre en México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 61, núm. 227, pp. 379-407. Disponible en: <[https://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30033-2](https://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30033-2)> (consultado el 12 de diciembre de 2019).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2018). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). 2018 Nueva serie. Resultados*. Disponible en: <<https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>> (consultado el 14 de enero de 2020).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2018b). *Encuesta Nacional de salud y nutrición 2018*. Disponible en: <https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut2018/doctos/informes/ensanut_2018_presentacion_resultados.pdf> (consultado el 15 de enero de 2020).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2020). *Índices de precios al consumidor. Canasta Básica Mensual*, México, Inegi. Disponible en: <<https://www.inegi.org.mx/app/indicesdeprecios/Estructura.aspx?idEstructura=112001300030&T=Índices%20de%20Precios%20al%20Consumidor&ST=Inflación%20Mensual>> (consultado el 13 de enero de 2020).
- Kuhnlein, Harriet V. y Olivier Receveur (1996). “Dietary Change and Traditional Food Systems of Indigenous Peoples”, *Annual Review of Nutrition*, núm. 16, pp. 417-442. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/14365338_Dietary_Change_and_Tradi

- tional_Food_Systems_of_Indigenous_Peoples> (consultado el 20 de diciembre de 2019).
- López-Giraldo, Luis Alirio y Álvaro Franco-Giraldo (2015). “Revisión de enfoques de políticas alimentarias: entre la seguridad y la soberanía alimentaria (2000-2013)”, *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 31, núm. 7, pp. 1355-1369. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00124814>> (consultado el 18 de octubre de 2018).
- Mander, Harsh (2015). *L’approvisionnement alimentaire public en tant que protection sociale. Débattre de la Loi sur la Sécurité Alimentaire Nationale de l’Inde, Étude sur le droit à l’alimentation*, Roma, FAO. Disponible en: <<http://www.fao.org/3/a-i4957f.pdf>> (consultado el 10 de enero de 2020).
- Moguel, Julio, Magda Fritscher y Hugo Azpeitia (1990). “Auge y crisis del modelo de autosuficiencia alimentaria. 1970-1982”, en Julio Moguel (coord.), *Historia de la cuestión agraria mexicana. Los tiempos de la crisis 1970-1982 (Primera parte)*, México, Siglo Veintiuno Editores, pp. 138-196.
- Morales G., Lizbeth (2017). *Patrones dietéticos y consumo de maíz como factores protectores de la obesidad, dislipidemias y alteraciones de la glucosa en mujeres matlatzinca*, tesis de maestría en Ciencias de la Salud, México, UAEMéx.
- Morales-Ruán, Ma. del Carmen *et al.* (2013). “Programas de ayuda alimentaria en México, cobertura y focalización”, *Salud Pública de México*, vol. 55, supl. 2, pp. S199-S205. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342013000800017&lng=es&tlng=es> (consultado el 16 de febrero de 2020).
- Moreno, Mayra, Ivonne Vizcarra, Alejandra D. Benítez y Cristina Chávez (2014). “El grupo de alimentos del maíz en la estructura energética de la dieta de madres de hogares productoras de maíces nativos en dos comunidades del centro de México”, *Revista Española de Nutrición Humana y Dietética*, vol. 18, núm. 2, pp. 68-73.
- Muñiz, Nora (2019). “Inegi: En México, las mujeres ganan 40% menos que los hombres”, *Plumas atómicas*, 1º de agosto. Disponible en: <<https://plumasatomicas.com/feminismo/inegi-mujeres-brecha-salarial/>> (consultado el 17 de enero de 2020).

- Ng, Marie *et al.* (2014). “Global, Regional, and National Prevalence of Overweight and obesity in children and adults during 1980-2013: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2013”, *The Lancet*, vol. 384, núm. 9945, pp. 766-781.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2011). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-11. Las mujeres en la agricultura: Cerrar la brecha de género en aras del desarrollo*, Roma, FAO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2013). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en México 2012*, México, Sagarpa / Sedesol / INSP.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015). *¿Cómo va la vida? 2015: Medición del bienestar*. París, OECD Publishing. Disponible en <https://read.oecd-ilibrary.org/economics/como-va-la-vida-2015_9789264240735-es#page1> (consultado el 19 de diciembre de 2019).
- Pérez Neira, David y Marta Soler Montiel (2013). “Agroecología y ecofeminismo para descolonizar y despatriarcalizar la alimentación globalizada”, *Revista Internacional de Pensamiento Político*, vol. 8, pp. 95-113. Disponible en: <<http://pensamientopolitico.org/Descargas/RIPP08095113.pdf>> (consultado el 17 de octubre de 2018).
- Político MX (2019). “AMLO tiene nueva canasta básica con 40 productos, ¿cuáles son?”, *Político.mx*, 29 de enero. Disponible en: <<https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-gobierno-federal/amlo-presentará-nueva-canasta-básica-tendr%C3%AD-40-productos/>> (consultado el 12 de diciembre de 2019).
- Popkin, Barry Michael y Penny Gordon-Larsen (2004). “The nutrition transition: worldwide obesity dynamics and their determinants”, *International Journal of Obesity*, núm. 28, S2-S9. DOI: 10.1038/sj.ijo.0802804
- RAN (Registro Agrario Nacional) (2019). *Estadística con perspectiva de género*. Registro Agrario Nacional. Datos Abiertos, Gobierno de México. Disponible en: <<http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria/estadistica-con-perspectiva-de-genero>> (consultado el 15 de enero de 2020).
- Sanz Merino, Noemí (2011). “Donna Haraway. La redefinición del feminismo a través de los estudios sociales sobre ciencia y tecnología”, *Eikasía. Revista de Filosofía*, año v, 39, pp. 38-73 (julio 2011). Dis-

- ponible en: <<http://www.revistadefilosofia.com>> (consultado el 15 de agosto de 2018).
- Secretaría de Salud (ssa), Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2018). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) 2018. Presentación de resultados*, México, Inegi. Disponible en: <https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut2018/doctos/informes/ensanut_2018_presentacion_resultados.pdf> (consultado el 11 de enero de 2020).
- Suárez C., Víctor (2019). “La política agroalimentaria en la Cuarta Transformación y la prioridad de la autosuficiencia alimentaria”, ponencia magistral impartida en el marco del Quinto Congreso Nacional de Riego y Drenaje, el 19 de septiembre 2019, Mazatlán, Sinaloa, Colegio Mexicano de Irrigación.
- Torres Torres, Felipe, Yolanda Trápaga, José Gasca, Sergio Martínez y Rafael Olmos (2012). *Abasto de alimentos en economía abierta. Situación en México*, México, IIEC-UNAM / Plaza y Valdés. Disponible en: <<http://pacarinadelsur.com/home/abordajes-y-contiendas/1462-panorama-de-la-reconfiguracion-de-la-agricultura-y-los-alimentos-en-el-mexico-neoliberal>> (consultado el 14 de enero de 2020).
- Torres Torres, Felipe (2011). “El abasto de alimentos en México hacia una transición económica y territorial”, *Revista Problemas del Desarrollo*, vol. 166, núm. 42, pp. 63-84.
- Vázquez-Pérez, Belgar Patricio y Dante Ariel Ayala-Ortiz (2014). “El programa de abasto rural y la seguridad alimentaria en la Región Sierra de Chiapas”, *Economía y Sociedad*, vol. XVIII, núm. 31, pp. 37-51.
- Vía Campesina (1996). *Food Sovereignty: A Future without Hunger*, Roma, 11-17 de noviembre. Disponible en: <www.rebellion.org/otromundo/030809alimento.htm> (consultado el 15 de agosto de 2018).
- Vieyra, Jorge *et al.* (2004). “La participación de la mujer en la producción de traspatio y sus beneficios tangibles e intangibles”, *Cuadernos de Desarrollo Rural*, núm. 53, pp. 9-23.
- Villagómez, Paloma (2018). “Alimentación, pobreza y desigualdad de género: procesos en busca de interconexión”, *Nexos, Economía y Sociedad*, 10 de mayo. Disponible en: <<https://economia.nexos.com.mx/?p=1393>> (consultado el 19 de diciembre de 2019).
- Vizcarra Bordi, Ivonne (2008). “Entre las desigualdades de género: un lugar para las mujeres pobres en la seguridad alimentaria y el combate al hambre”, *Argumentos*, vol. 21, núm. 57, pp. 141-170.

- Vizcarra Bordi, Ivonne (2012). “Inseguridad social y alimentaria: Praxis de la violencia estructural”, en María del Carmen Hernández Moreno y Juana Meléndez Torres (coords.), *Alimentación contemporánea: un paradigma en crisis y respuestas alternativas*, México, CIAD, pp. 105-131.
- Vizcarra Bordi, Ivonne (comp.) (2014). *Feminización del campo mexicano en el siglo XXI. Localismos, transnacionalismos y protagonismos*, México, UAEMéx / Plaza y Valdés.
- Vizcarra Bordi, Ivonne (coord.) (2018). *Volteando la tortilla. Género y maíz en la alimentación contemporánea de México*, México, Juan Pablos Editores / UAEMéx.
- Vizcarra Bordi, Ivonne (2019). “Mad Max y las defensoras de las semillas: Mujeres indígenas y campesinas en los movimientos sociales de lucha por las soberanías”, *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales, Dossier*, vol. 4, núm. 7, pp. 210-231.
- Vizcarra Bordi, Ivonne y Bruno Lutz (2010). “Globalisation et crisis alimentaires: remesas, sécurité alimentaire et pauvreté dans l’État de Mexico”, en Marie France Labrecque, Manon Boulane y Sabrina Dyon (coords.), *Migration, environnement, violence et mouvements sociaux au Mexique. Dynamiques régionales en contexte d’économie globalisé*, Quebec, Press de l’Université Laval, pp. 69-98.

Soberanía alimentaria,
producción de maíz y Ley de semillas

5. El maíz en México, retos vigentes entre la autosuficiencia y la soberanía alimentaria

ELSA GUZMÁN GÓMEZ*

Introducción

El presente trabajo pretende dar continuidad a la discusión sobre el papel y el potencial del maíz en las condiciones culturales de México, desde la perspectiva de la soberanía alimentaria.¹ El estudio se centra en la preocupación política sobre la correlación de fuerzas de dependencia en las que se ha encontrado el país dentro del marco de la globalización neoliberal. La reflexión conduce a los escenarios actuales de cambio de la política agropecuaria, la cual de alguna manera traza caminos diferentes del paradigma productivo desde el que se había definido dicha política en las últimas décadas, implicando la forma de producción, la producción de insumos y el papel de los productores en estas actividades.

El cultivo del maíz en México es un tema prioritario y fundamental de la soberanía alimentaria porque ha sido el alimento y cultivo principal a lo largo de la historia del país. Hasta ahora, el tema se ha planteado a la sombra de las políticas neoliberales y no a partir de la importancia y el peso que los productores de pequeña escala, los productores campesinos, han tenido para sostener dicho cultivo. Se ha puesto sobre la mesa

* Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Correo electrónico: <elsaguzmang@yahoo.com.mx>.

¹ Dicha discusión corresponde a la preocupación que, desde los ámbitos académicos y las organizaciones sociales, se ha dado en los últimos años, en especial desde la crisis alimentaria de 2008. La generación de investigación ha sido amplia entre los estudiosos del maíz, del campesinado y de las políticas públicas. Existe una vasta bibliografía al respecto, como referencias cercanas destacan Fundación Heberto Castillo (2009), Guzmán (2014), López y Vizcarra (2016), León y Guzmán (2008), Rubio (2001 y 2008).

la desvalorización que la modernización ha ejercido frente al potencial productivo de los campesinos como productores básicamente minifundistas, quienes siembran con fines de autosustento así como para el mercado, y emplean una diversidad de formas tecnológicas, incluidas las prácticas tradicionales, sin infraestructura de riego. Para las visiones modernizadoras de los últimos sesenta años, las maneras campesinas de vivir y producir se consideran obsoletas, y se ha dado impulso a las formas productivas agroindustriales de la Revolución verde, en la que se apoyan las corporaciones empresariales agrícolas. La política agrícola ha fortalecido la invisibilización debido a los programas asistencialistas y a los vacíos en los impulsos productivos para las agriculturas campesinas, al plegarse a las dinámicas neoliberales de no subsidios a la agricultura y de abrir la frontera a la exportación de maíz en el entorno del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con la consecuente polarización de la estructura productiva del maíz, acciones que han dificultado la participación de los productores minifundistas en el mercado.

En el marco del gobierno del presidente López Obrador, la política agrícola se ha redirigido con posicionamientos diferentes a los de las políticas anteriores mediante un planteamiento de autosuficiencia alimentaria. En este caso interesa reflexionar, a partir de los elementos actuales si bien incipientes, sobre las tendencias que se vislumbran con respecto al cultivo de maíz, los avances en los planteamientos, propuestas y retos, sin omitir limitaciones y dificultades para alcanzar la soberanía alimentaria.

Este ensayo inicia con un posicionamiento sobre la soberanía alimentaria como marco para discutir la política de autosuficiencia, posteriormente se reseñan algunos aspectos de la estructura de producción y comercialización de maíz en México, como entorno de aplicación, para pasar a la reflexión de las tendencias actuales y que se vislumbran para los dos escenarios anteriores: la soberanía y el maíz.

Los entornos de la soberanía alimentaria

La soberanía como idea, en palabras de Carpizo (1982), se refiere a la libre y justa disposición de los satisfactores materiales y culturales para una vida digna de los pueblos, es una búsqueda imprescindible en la actua-

lidad, si se considera el marco de los procesos globales y en especial del mercado internacional, en donde la subordinación de unos países supedita la vida política de los Estados a las hegemonías mundiales.

Por otro lado, la soberanía, en su perspectiva alimentaria, implica la capacidad y posibilidad de un país de producir alimentos propios para la satisfacción de las necesidades de consumo de sus poblaciones, de modo que revierta la dependencia de la compra de los mismos y, como consecuencia, la dependencia política a las naciones exportadoras y hegemónicas del mercado mundial. Esto se define en armonía con la perspectiva de La Vía Campesina, la cual se postula como “el derecho de los pueblos, de sus países o estados a definir su política agraria y alimentaria, sin *dumping* frente a países terceros”, y prioriza la producción local como medio principal para la alimentación de la población, el derecho de los campesinos a producir alimentos sanos y la participación de los pueblos en la política agraria, es decir, una visión contraria a la del neoliberalismo y a la apertura de fronteras por definición (La Vía Campesina, 2003 y 2017). La Declaración de Nyéléni² lo menciona como “el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo” (Nyéléni y La Vía Campesina, 2007).

Por esto, se considera que el elemento fundamental de la soberanía alimentaria es la autosuficiencia de un país en tanto se cuente con la capacidad de producir sus propios alimentos, es decir, incide en la importancia del modo de producirlos y en su origen, resaltando que la importación de alimentos baratos ha propiciado el debilitamiento de la producción y su población agraria local, ante lo cual los países tienen derecho a protegerse.

Para entender la soberanía se deben considerar tres entornos: la estructura productiva, es decir, quiénes y cómo se produce el alimento; el mercado mundial en tanto no se subordine la producción nacional, y las políticas públicas para impulsar la producción y negociación internacional en función de la soberanía misma. De esta manera, la política pública es una herramienta de soberanía política que sustenta la facultad de autodeterminación hacia el interior del país y de establecer pactos en el

² La Declaración de Nyéléni surge del Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria llevada a cabo en Sélingué, Malí, en 2007, con la participación de representantes de productores de alimentos, no gubernamentales.

concierto mundial, para poder tomar decisiones sobre su propio proyecto y camino.

En el mercado mundial, el cual se erige como eje de control y poder de los recursos materiales y simbólicos del planeta, la producción y autosuficiencia de alimentos representa la base de la capacidad de negociación de los países, de tal forma que los que se ven obligados a comprar a las potencias hegemónicas los alimentos de su pueblo, como México, se ubican en una posición de subordinación que vulnera las propias estructuras nacionales al desarticular la producción interna y verse obligados a direccionar las políticas nacionales hacia ajustes estructurales compatibles con las políticas neoliberales mundiales y a acatar las condiciones de las instancias multinacionales financieras y de comercio, como se llevó a cabo a lo largo de los últimos 30 años.³ Así, el lugar que el país destine a la producción para la alimentación dentro de su plan de desarrollo marca la estrategia política frente a las disputas y hegemonías mundiales, y enfatiza la voluntad política de las decisiones nacionales y del proyecto de país mismo. Es cierto que los países dependientes difícilmente buscarían disputar la hegemonía frente a las potencias como Estados Unidos y la Unión Europea, pero si se avanza hacia la construcción de la soberanía desde la autosuficiencia alimentaria y con una voluntad política que permita cambiar de lugar y estatus la subordinación, sería posible negociar desde otros lugares su adhesión a convenios y tratados internacionales, además de defender los recursos y procesos nacionales.

La soberanía alimentaria en México es un horizonte cuyo camino aún no es visible, pero no se puede dejar de insistir en éste y se deben considerar algunos pasos para su construcción y alcance. De tal manera, las preguntas que se plantean son: ¿soberanía para quién?, ¿quiénes son los actores imprescindibles en esta perspectiva?, ¿cómo construir soberanía frente al mercado mundial? En este caso, la reflexión se dirige hacia las posibilidades, potencialidades y limitaciones que se puedan construir desde la producción de alimentos, considerando cómo y quiénes producen, quiénes se benefician de dichos procesos *y qué impactos tiene en la estructura social del país, es decir, si se profundiza* en la po-

³ El marco de dicha obligatoriedad es el Consenso de Washington, presentado en 1989, se refiere al conjunto de diez medidas generales de corte neoliberal impuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) a los considerados países subdesarrollados, como condición de préstamos financieros para desarrollo.

larización o la búsqueda y tendencia se cerrarían las brechas existentes en *ésta*.

La primera consideración requerida ante una redirección del plan nacional y de la política agraria es el reconocimiento de las características que conforman la producción agrícola, es decir, quiénes y en qué condiciones producen. El escenario productivo muestra una estructura de productores sumamente polarizada en la que, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi, 2013b), la mitad de los ejidatarios, 78% de los comuneros, 90% de los posesionarios y 62% de los propietarios privados, poseen terrenos agrícolas de hasta cinco hectáreas, que funcionan sin alta tecnología y no tienen excedentes productivos ni económicos. Mientras tanto, 3.4% de las unidades de producción poseen terrenos de más de 50 hectáreas, los cuales funcionan con tecnología moderna y obtienen excedentes que canalizan al mercado.

Además de las tierras de labor registradas, tres cuartas partes aproximadamente no cuentan con infraestructura para riego y se utilizan bajo condiciones de temporal. De éstas, Turrent, Wise y Garvy (2012) mencionan que incluyen cinco millones de hectáreas de tierras de baja calidad para el cultivo, de las cuales 3.5 millones de hectáreas son de mediana productividad y 1.5 millones son tierra de calidad baja y marginal. Por supuesto que esto marca grandes limitaciones para los productores del sector minifundista, además de dificultades para superar la pretensión de incremento de la productividad.

En otras palabras, la diversidad de condiciones de producción denota una gran cantidad de pequeños productores minifundistas con tecnología agrícola tradicional y una pequeña parte de grandes productores, con amplias superficies y privilegiadas condiciones de producción. A pesar de esto, es claro que los productores campesinos cargan con un gran peso en la producción de alimentos y otras funciones al habitar las zonas rurales, en especial considerando el trabajo del conjunto de las familias.

Entonces, para visibilizar a los sujetos rurales que producen alimentos, en cuyas manos se encuentra potencialmente la posibilidad de sostener la producción que lleve al país a una soberanía alimentaria, es necesario referirse a los campesinos o, con mayor precisión, a los ejidatarios, comuneros, numerosos productores sin tierra, jornaleros agrícolas, agricultores con pequeñas propiedades, migrantes, mujeres y jóvenes, quienes sin tener un estatus agrario institucional siembran, trabajan traspatios y huertos, y son parte de las unidades familiares que conforman la

población rural de México como grupo amplio, heterogéneo. Se considera una población rural entre 35 y 40 millones de personas (Inegi, 2013b), entre la que se encuentran 5.6 millones de comuneros, ejidatarios y poseionarios que, junto con sus familias, tienen en sus manos, pueblos y trabajo en los 105 millones de hectáreas de las tierras nacionales donde se encuentran las zonas forestales, agrícolas, ganaderas y cuerpos de agua (Inegi, 2013a). Además, en su mayoría —aunque no de manera exclusiva— son pequeños y medianos productores. Se trata de 3 354 258 unidades de producción agropecuaria (Inegi, 2013b).

Sostener que los campesinos producen la alimentación de la población en general es válido incluso a nivel mundial. De acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), hasta 2014 la agricultura familiar producía alrededor de 80% de los alimentos en el mundo. En contraste con esto, se puede mencionar la profundidad de la inseguridad alimentaria, que a nivel mundial se acerca a los mil millones de personas, reconocido por la FAO como la trágica conquista de la modernidad (FAO, 2013). En México, dicha cifra asciende a 29 millones, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), y se refiere a quienes tienen recursos para acceder a la canasta básica alimentaria. Estas dos ideas muestran la importancia de visibilizar al campesinado y de potenciar la aportación que brinda; asimismo, obligan a fijar la atención en las propias condiciones de vida de la población rural, de la que 24.5% se encuentra en situación de pobreza alimentaria, condición que muestra la vulnerabilidad de quienes producen el alimento para el total de la población.

Dicha vulnerabilidad se profundiza ante las siniestralidades agrícolas causadas por cambios de fechas, recurrencias e intensidades de los fenómenos climatológicos, como sequías, inicios de lluvias variables, heladas y granizos fuera de temporada, todos ellos consecuencia del cambio climático. Otro elemento a considerar, como dimensión de la soberanía alimentaria, es el mercado mundial y la dependencia de México en la compra de alimentos. El dato más sobresaliente es el incremento de la importación de maíz amarillo de Estados Unidos desde la apertura comercial con el TLCAN. En 2006 se importaron seis millones de toneladas, con una tasa media de crecimiento de 6.5% anual que llegó a superar once millones de toneladas para 2015 (FIRA, 2016), cifra que representa alrededor de 25% del consumo total de maíz. México depende de las impor-

taciones de once productos alimenticios, entre los que están sorgo, soya, trigo, cebada, frijol, arroz, leche, carne de res, cerdo y pollo. Además de ser el primer mercado para las exportaciones de maíz, algodón y sorgo de Estados Unidos y el tercer mercado para las de trigo y soya (FAO, 2003). Esta situación se relaciona con el proceso de ajuste estructural que se llevó a cabo en el país en los últimos 30 años y que, bajo la crisis alimentaria, ha implicado 25.8% de unidades que no se cultivaron en México (Inegi, 2013a).

En cuanto a los impulsos gubernamentales como dimensión de soberanía alimentaria, se sostiene que la historia de los subsidios nacionales al país han fortalecido las diferenciaciones en la estructura productiva, marginando a los campesinos como sujetos productivos. Se puede mencionar que la vertiente de competitividad dentro del presupuesto del Programa Especial Concurrente del país (PEC) no varió prácticamente en números absolutos entre 2003 y 2013, pero sí disminuyó en los años posteriores. Los subsidios dedicados al campo se distribuyeron por medio de los destinos estatales; así, del total de éstos, entre 1994 y 2009, 10.7% se destinó a Sinaloa, estado que cuenta con sólo 1.8% de las unidades de producción del total del país, mientras que a Oaxaca, que abarca 9.5% de las unidades de producción, se destinó 3.8% (Subsidios al campo, 2017), lo cual intensificó las diferencias entre estados y productores.

Si se considera que el consumo humano de maíz blanco a nivel nacional es cubierto por la producción nacional del grano o, en otras palabras, que en términos de cifras, México es autosuficiente, habría que preguntarse: ¿autosuficiencia para quién y para qué? La respuesta no apunta precisamente hacia una soberanía alimentaria.

Recuento de algunos aspectos de la situación del maíz, las políticas y las agroempresas

En este apartado, se presentarán algunos datos sobre la situación del maíz y la cadena de valor maíz-tortilla como base para discutir los avances y límites sobre los planteamientos y programas referidos a la autosuficiencia alimentaria, que se vislumbran en la política del sexenio actual.

El maíz, considerado el alimento más importante para la población mexicana a lo largo de la historia, representa de manera clara un lugar definido en el consumo, principalmente en forma de tortilla, ya que co-

responde a 54.3% del grano total disponible nacional,⁴ así como en la estructura productiva agrícola. Por tal motivo, habría que pensar una vez más en vincular los ejes de alimentación y producción de maíz, como base para la autosuficiencia y soberanía alimentaria.

Como se mencionó, en México existe una gran heterogeneidad en cuanto a las condiciones de cultivo de maíz y a las posibilidades y potencialidades que éste genera en los 7.762 millones de hectáreas que se cultivaron en 2016 (SIAP-Sagarpa, 2018), dentro de los 6 432 484 terrenos agrícolas, de acuerdo con el Marco Censal Agropecuario 2016 (Inegi, 2016). Las diferencias en las formas de cultivo se deben a las condiciones orográficas y agroclimáticas del país, pero también a las tecnológicas, económicas y culturales, tales como las superficies disponibles, el acceso a riego, manejo de tecnología, uso de insumos, manejo de la semilla, variedades, etcétera.

En cuanto a la producción, en 80% de las tierras de maíz campesino se cosecha 60% de la producción nacional. Entonces 18% de las tierras de riego, que en general se cultivan con tecnología moderna, generan 40% de la producción nacional. Estas cifras contienen las diferencias en los rendimientos de producción y, a su vez, de las capacidades productivas, que van entre 0.46 ton/ha en Quintana Roo bajo temporal, hasta 10.58 ton/ha en Sinaloa en régimen de riego (SIAP-Sagarpa, 2018).

La agricultura campesina, que se lleva a cabo con base en unidades productivas familiares, en pequeñas y medianas superficies, produce una franja de maíz que se considera no comercializable, equivalente a cerca de 30% de la producción nacional (SIAP-Sagarpa, 2010), y tiene como destino el autoabasto o los circuitos cortos de comercialización comunitaria, lo cual contrasta con los grandes productores que siembran exclusivamente para el mercado.

Estas diferencias se fortalecieron con las acciones de las políticas agrícolas neoliberales, mediante las cuales se canalizaron apoyos deliberadamente a los productores y estados con mayor capacidad productiva, grandes hectáreas y altos rendimientos. Más de la mitad del subsidio destinado a maíz se canalizó a Sinaloa. En términos de créditos, éstos dis-

⁴ El 54.3% del total disponible corresponde básicamente al maíz blanco que se produce en el país; 29.5% se destina a la industria pecuaria (maíz amarillo de importación), 7.3% para la industria almidonera (maíz amarillo); 1% para semilla para sembrar (maíz blanco) y 2.2% es merma (FIRA, 2016; SIAP-Sagarpa, 2010).

minuyeron 76% de 1980-89 a 1990-99 (Meza, 2010). En 2008, cuando se liberó la totalidad de importación de productos agropecuarios en el marco del TLCAN, igualmente se les siguió pagando a los importadores. A partir de 1983, los subsidios al sector agropecuario se fueron a pique, junto con los programas que incidían en el sector, lo cual tuvo como consecuencia también la desaparición, desincorporación o privatización de las empresas paraestatales del sector agropecuario.

En 1991 se implementó el Programa Aserca; en 1994, Procampo, y en 1996, Alianza para el campo, vigentes hasta 2018 con acciones y resultados parciales pero limitados en cuanto al objetivo de regular la comercialización, proteger a los productores ante la apertura comercial, así como la generación de impulsos productivos. Otros programas como el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA), sustentado por la FAO, y el Programa de Apoyo a la Cadena Productiva de Maíz y Frijol (Promaf) no tuvieron impacto sobre la protección del maíz nativo y las agriculturas campesinas.

Por otro lado, cabe destacar que los actores que verdaderamente se han beneficiado de la apertura comercial y del desmantelamiento de los apoyos a las agriculturas campesinas, en general, son las grandes corporaciones vinculadas al mercado agropecuario. La cadena maíz-tortilla se articula por la presencia y ganancia de transnacionales, desde las semillas. A partir del desmantelamiento de Productora Nacional de Semillas (Pronase), se impulsaron las semillas híbridas y certificadas, lo que favorece y viabiliza la transnacionalización y limita la participación de otros actores en la producción de semillas. Para 2010, Monsanto comercializaba 77.5% de las semillas de maíz en México. Dicho escenario ha sido acompañado de todo un conjunto de leyes y convenios internacionales que sustentan la certificación y se encaminan hacia la obligatoriedad de este proceso como garantía de control de las grandes semilleras transnacionales⁵ (Grain y La

⁵ En 1991, con la Ley de Semillas se inició y permitió el incremento de la participación de empresas privadas (Espinosa *et al.*, 2014). En 1996 se aprobó la Ley Federal de Variedades Vegetales, y en 2007 la Ley Federal de producción, certificación y comercio de semillas. Estas leyes propician distorsión en la producción de semillas, dejan abiertas inconsistencias legales, espacios de amenazas, riesgos y sanciones para productores campesinos. Asimismo, se cuenta con el Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales de 1991, al que México se adjuntó en 1998 para garantizar derechos a los obtentores de tipos de plantas, resultados de fitomejoramientos diversos para que sean únicas, homogéneas y estables (UPOV, 2011), como los que realizan las grandes agroempresas.

Vía Campesina, 2015), entre las que también destacan Monsanto-Bayer, DuPont Pioneer, Syngenta y Dow AgroScience. Esto representa la invasión de certificaciones y patentes a los bienes comunes de la humanidad, como recursos culturales estratégicos para la producción de la vida cotidiana de los pueblos, que se generan y transmiten (Guzmán, 2016). También las agroempresas mencionadas articulan la comercialización de semillas con agroquímicos, tal es el caso de las semillas transgénicas con herbicidas como el glifosato, cuya implantación ha resultado una combinación depredadora de ecosistemas y de la salud humana.

En cuanto a la distribución del grano de maíz, se destaca el caso de Cargill –empresa estadounidense–, que se ha convertido en el eslabón de acopio y distribución de los granos que Conasupo dejó de atender desde 1999. Cargill controla en la actualidad el acopio de 70% de granos básicos del país mediante un sistema de almacenes, y compra cosechas preferentemente a grandes productores. Aunque también existen empresas nacionales como Gruma, Diconsa, Minsa y otras que compran maíz destinado a la industria de la masa y tortilla, en especial en estaciones de riego, en los estados del norte y del Bajío, y las venden a los estados deficitarios. En estos trayectos se utilizan grandes bodegas con funciones acaparadoras, de modo que 16% del total en el país, acopian 69% del total del volumen de almacenamiento, mientras que 78.3% de los proveedores son productores individuales (Ortiz y Ramírez, 2017).

La industrialización, como el proceso básico en la elaboración de tortillas para el consumo de la población especialmente urbana, se ha convertido en un eslabón fundamental en términos de control de la cadena de acción transnacional, en la que el corporativo Gruma, de origen mexicano, ha desarrollado una estrategia que inicia y sostiene la introducción de harina de maíz no nixtamalizada. Para esto se ha ocupado de la expansión de su presencia a nivel mundial, mediante la diversidad de sus productos, el exceso de capacidad instalada, la generación de su propia demanda a partir de la instauración de tortillerías de su marca con la harina como materia prima básica, acciones con las que logra mantener siempre los precios a su favor y establecer ganancias en la brecha entre los precios del maíz y la harina (Guzmán, 2018). Esto ha permitido que el precio nacional de la harina se incremente por encima del precio del maíz e incluso del precio de la tortilla (Vargas, 2017). La harina de Gruma representa 36% de la materia prima de las tortillas. La presencia de esta harina en las tortillas se ha incrementado, como la de tortillerías

Maseca, lo cual representa una desventaja tanto para productores como para consumidores. Por un lado, se lleva a cabo con maíz híbrido, lo cual implica sembrar otro tipo de semilla y, por otro, la harinización repercute de forma negativa en la calidad nutritiva de la tortilla, ya que al no nixtamalizar o hacerlo parcialmente, se disminuye el contenido de calcio y la disponibilidad de niacina en comparación con la nixtamalización que lo potencia.

Este recuento marca algunos trazos sobre los elementos limitantes de autosuficiencia y soberanía alimentaria, y muestra la desigualdad en la estructura productiva, la importación de maíz –la cual alcanza la tercera parte del consumo nacional actual–, la presencia, preponderancia y ventajas que tienen empresas transnacionales en los diferentes eslabones de producción de grano y tortilla, las cuales además se benefician por encima de los actores nacionales, especialmente de los campesinos nacionales.

Discusión de algunos aspectos de autosuficiencia alimentaria de la política pública

Toda política nacional se basa en lo expresado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) el cual funge como manifiesto del posicionamiento del Estado y de su voluntad política; en la versión 2019-2024 se plasman los planteamientos básicos de “economía para el bienestar” y la perspectiva social de “primero los pobres” (Presidencia de la República, 2019). Ambas políticas modifican el lugar que en las décadas pasadas ha tenido el campo en el plan nacional; asimismo, en los programas se vislumbra la intención de visibilizar y priorizar a los pequeños productores como actores productivos y no sólo como pobres, con independencia de que ya sean considerados en los programas sociales.

Como parte de las prioridades nacionales del gobierno federal se ha planteado la meta de rescate del campo mexicano mediante el Acuerdo Nacional para la Autosuficiencia Alimentaria, con el objetivo de lograr la autosuficiencia en la producción de alimentos básicos y estratégicos. Ciertamente este rescate es urgente y necesario para el país, y los términos del planteamiento contemplan un componente práctico para incrementar la producción y reducir las importaciones con la finalidad de conseguir la autosuficiencia alimentaria. Asimismo, se menciona una serie de búsquedas ubicadas en el horizonte de procesos sociales que serían cu-

biertos como parte o consecuencia de las acciones prácticas, tales como la concertación de los actores de la cadena de valor, justicia social, cohesión social y sustentabilidad (Sader, 2019a).

Las bases de la política y de los programas que se desprenden de ésta sostienen una visión completamente diferente a las de políticas sexenales anteriores. A partir del TLCAN se había tenido como prioridad del sector agrícola la apertura de frontera para la importación de productos de otros países, en especial granos básicos de Estados Unidos y la exportación de frutas y hortalizas. Al menos en el planteamiento político, hoy se da un giro fundamental a la participación de la economía del país, desde la dependencia del consumo y los mercados vulnerables en el mercado mundial, hacia el fortalecimiento de la capacidad productiva y económica de los productores mayoritarios campesinos y los recursos nacionales. Sin duda, esta perspectiva –en principio como postulado– es una búsqueda del camino hacia la soberanía alimentaria.

De esta manera, en la concreción de programas desprendidos del planteamiento de soberanía se cambia la ausencia de impulsos productivos para el grupo de productores mayoritarios a pequeña escala y programas asistenciales para pobres, por la consideración de los campesinos como productores, incluyéndolos en los programas prioritarios y como actores para establecer acuerdos y alianzas con otros actores.

El objetivo de llevar a la práctica el planteamiento de autosuficiencia alimentaria de la política agrícola actual está sustentado en el ejercicio de varios programas prioritarios que, en principio, se complementan por estar dirigidos a diferentes poblaciones, regiones y procesos. Los mencionados en el Acuerdo Nacional para la Autosuficiencia Alimentaria son: Producción para el Bienestar, Fertilizantes químicos y biológicos, Crédito Ganadero a la Palabra, Precios de Garantía, Canasta Básica, y otros programas sustantivos como Asistencia técnica, Sanidad e inocuidad alimentaria, Fortalecimiento a la cadena productiva, Fomento a la agricultura, Agromercados sociales y sustentables (Sader, 2019a).

Producción para el Bienestar es el programa principal para alcanzar el objetivo de autosuficiencia, es un programa generalizado a nivel nacional, y está destinado a pequeños y medianos productores de granos –maíz, frijol, trigo harinero y arroz–, café, caña de azúcar y leche; los dos últimos integrados en 2020 (DOF, 2020a). Todos estos productos se encuentran en la lista de los deficitarios en el consumo nacional, y representan parte de la dependencia alimentaria hacia Estados Unidos, por lo que el impulso de su producción resulta loable.

El otorgamiento directo de los recursos económicos a los productores se ha vuelto controvertido. Por un lado, la mayor ventaja se encuentra en el intento de ruptura de vicios, clientelismo y corrupción que prevalecían en las formas empleadas para otorgar recursos en los programas de los últimos años, dado que éstos se canalizaban a los proveedores comerciales de insumos y llegaban en especie a los productores, lo que daba lugar a abusos en las cotizaciones, inducción de productos con marcas específicas y ganancias de los agentes intermediarios en el otorgamiento del apoyo, el cual llegaba menguado al productor. Cambiar la manera de otorgamiento del apoyo también ayuda de forma indirecta a disminuir, al menos, la compra de agroquímicos y avanzar hacia la utilización de otros productos como los bioinsumos. Por otro lado, ciertamente los apoyos no son suficientes para solventar los gastos en que se incurren; por ejemplo, para el cultivo de granos los 1 600 pesos por hectárea que se brindan a los de pequeña escala y los 1 000 pesos a los de mediana escala se quedan por debajo de lo necesario; tampoco hay garantía de que realmente se utilicen en los giros productivos correspondientes. En estas primeras convocatorias se verá si el sistema de comprobación de uso de los recursos, estipulado en las reglas de operación, demuestra que realmente se impulsa la producción, o si se mantienen las inercias fraudulentas ejercidas en el pasado.

Las cuotas diferenciadas establecidas por tamaño de parcela y por situación hídrica (riego o temporal) representan un reconocimiento de la diversidad de condiciones de los productores, así como de la polarización social existente. Incluso, que sólo se apoye a productores de pequeña y mediana escala significa la visibilización de los grupos que, en general, no habían tenido preferencia en los programas gubernamentales de pasadas administraciones. Por supuesto, no todos los productores resultan beneficiados al excluir a los que cuentan con más de 20 hectáreas, el objetivo fue llevar los recursos hacia grupos prioritarios, lo cual como principio es una virtud.

Los primeros ejercicios anuales deben considerar evaluaciones en las que se verá si los recursos directos y las cuotas diferenciales surten efecto y se traducen en beneficios para los productores a nivel individual, y reflejan resultados más amplios.

El Programa de precios de garantía (DOF, 2020b) vendría a fortalecer la vertiente productiva, ya que, en principio, será un estímulo para el productor ofrecer su trabajo a un precio redituable. En el caso del maíz, los 5 610 pesos pueden representar la diferencia. De hecho,

la volatilidad de los precios ha provocado una falsa idea de no redituabilidad de los cultivos. Los bajos precios del maíz en el mercado, que no llegaron a superar los 3 500 pesos por tonelada, desalentaban su producción para la venta y han sido la razón principal para que las unidades de producción decidan sembrarlo sólo para el autoconsumo. El hecho de que dicho precio no llegara a cubrir los gastos de su proceso productivo, especialmente en condiciones minifundistas, no sólo llevaba a la disminución de las tierras dedicadas al maíz, sino también a la generalización de la idea de que “se tenía que cambiar el patrón de cultivo”, “que el maíz ya no redituaba” como un hecho dado, esto provocó crisis en productores que no podían asumir cultivos más caros y sólo lograban o decidían mantener el maíz con los cuidados mínimos, sin prácticas de conservación de suelos o búsquedas de mejoramiento de rendimientos. Estas acciones incrementaron más su costo y no favorecieron los rendimientos.

La puesta en marcha de 600 centros de acopio en 2020 (Segalmex, 2019) para el ejercicio del Programa de precios de garantía amplía la cobertura en zonas de producción a pequeña escala, y a diferencia del sistema de almacenes que se centra en las regiones de alta producción, éste podría compensar las dificultades que para los pequeños productores significa el traslado y la negociación con molinos y tortillerías, o los bajos precios derivados del trato con intermediarios. De hecho, la recuperación de un sistema nacional de acopio, independientemente de las dificultades y limitaciones que pueda tener durante estos años, es un acierto y un gran avance frente al acaparamiento y exclusión que el sistema de almacenes particulares representa. Es más, el fortalecimiento de este programa podría modificar el control que Cargill y Maseca ejercen sobre la comercialización de granos, lo cual implicaría ampliar la cobertura, el perfil de los productores y fijar una postura clara en que el sistema de acopio nacional tomará el control de la producción. Si bien esta idea podría estar contemplada en el discurso de autonomía, no se vislumbra claro en los términos actuales del programa.

Por el momento, la posible consolidación del programa de captación de maíces nativos destacaría la importancia de valorar el trabajo de conservación de los productores, impulsar la producción como medio de reconocimiento de la cualidad cultural de los maíces nativos, favorecer el resguardo de estos granos, así como incrementar el abasto de maíces de calidad nutritiva y organoléptica a la población en general. Ampliar

el acopio a los maíces nativos se vislumbra necesario para incentivar su producción y mejoramiento, en concordancia con el programa de acompañamiento técnico, que promueve el cultivo de milpa con maíz nativo.

De esta manera, si se habla exclusivamente de Producción para el Bienestar y Precios de Garantía, el ejercicio paralelo de los dos programas sería incentivador y abonaría no sólo en los términos de productividad y costos, sino también en los ingresos para los productores.

Estos incentivos económicos, utilizados de acuerdo con su vocación, requieren de un elemento que articule a los productores, en función de los aspectos productivos o de comercialización. Estos programas tienen impactos puntuales de manera aislada, en especial en los ingresos de los productores, ya que no incidirían en el avance hacia la autosuficiencia alimentaria y, mucho menos, hacia la soberanía.

El impulso a la autosuficiencia, más que por medio del estímulo económico, se encuentra en el trabajo de fondo que representa el modelo de innovación tecnológica con prácticas sustentables, el cual se lleva a cabo de diferentes maneras: en el discurso y la difusión; en elementos aislados y entrecruzados con otras prácticas de los diferentes programas, y a través de acompañamiento técnico a unidades de producción familiar vinculadas al Programa de Producción para el Bienestar. Este modelo tecnológico tiene el potencial para transformar el grave problema de erosión de suelos que afecta a 80% de los suelos arables del país; revertir la capacidad productiva y salud de los ecosistemas que han sido trastocados por el uso de agroquímicos y los manejos propiciados por el modelo de la Revolución verde que funcionó en el país desde mediados del siglo pasado y, sobre todo, cambiar la relación de los productores con sus tierras y cultivos, apropiándose del manejo de manera reflexiva y mejorando la relación entre costos y rendimientos.

En términos del discurso y la difusión, se manejan los postulados de incluir prácticas agroecológicas y producción sustentable, mencionados en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Acuerdo Nacional para la Autosuficiencia Alimentaria, como herramientas para la autosuficiencia y soberanía alimentaria. Asimismo, se han realizado las conferencias de “Autosuficiencia alimentaria e innovación tecnológica con prácticas sustentables” por parte de la Subsecretaría de Autosuficiencia Alimentaria, en las cuales se plantean las opciones agroindustriales en la agricultura, la visión tecnológica que sostiene y, sobre todo, las relaciones con diferentes actores rurales, tanto productores y organizaciones como institu-

ciones nacionales que están haciendo trabajo compatible con la visión de agroecología y sustentabilidad que se impulsa. Considero que este espacio es una ventana en donde se puede observar la visión política y las intenciones de la subsecretaría, además de la información y difusión de la visión de innovación tecnológica, lo cual ha resultado muy interesante para el público asistente, y puede ser un medio para ampliar una corriente de opinión que favorezca el cambio tecnológico.

Por supuesto, en las conferencias pueden conocerse los límites y las diferencias existentes entre las posturas de los invitados y los organizadores con respecto a las posibilidades que se concretan en los programas que se están llevando al campo. En ellos se observan ciertos elementos agroecológicos, pero también otros que sostienen las visiones anteriores de usos de agroquímicos y fertilizantes, los cuales no se han podido erradicar, así como poca claridad en el uso de semillas.

Por otro lado, mediante la estrategia de acompañamiento técnico se está incidiendo de forma directa con los productores a lo largo de todo el país.⁶ Este componente puede complementar el apoyo económico de los otros programas y redituar mucho más en ventajas para el productor, siempre que se aplique el modelo agroecológico propuesto. La estrategia considera la inclusión de técnicos sociales, agroecológicos y promotores comunitarios quienes trabajan con productores de granos, maíz, frijol, arroz y trigo, así como con el sistema milpa dando capacitaciones y realizando talleres que buscan incluir prácticas agroecológicas, sustentables y resilientes ante adversidades en especial al cambio climático. Las tareas incluyen cuestiones organizativas, propiciar intercambios de experiencias a través de las Escuelas de campo y los Módulos de intercambio de conocimientos e innovación (Mexicampo, 2020), en donde se introducen las técnicas para producir bioinsumos que favorezcan el mejoramiento del suelo y de la producción.

Estas acciones tienen dos dimensiones fundamentales: una en términos de posicionamiento político y la otra en sus componentes técnicos. En la primera dimensión se vislumbra la perspectiva de autosuficiencia y soberanía alimentaria que, llevada a la concreción de una propuesta téc-

⁶ La estrategia de acompañamiento técnico se realiza en 16 regiones del país, integradas por 80 territorios: en la península de Yucatán, Tabasco, Chiapas, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Hidalgo, Guerrero, Estado de México, Morelos, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, Colima, Jalisco, Nayarit, Durango, San Luis Potosí, Zacatecas, Chihuahua, Tamaulipas y Sinaloa (Mexicampo, 2020).

nica, es sostenida por una concepción de la sociedad como incluyente de las y los campesinos, lo que significa el reconocimiento como sujetos de manera individual, como unidad productiva y comunidad, y desde ahí propiciar las condiciones para arribar a una vida digna, a la apropiación de su práctica agrícola y a la autonomía de sus decisiones. De manera concreta, la apropiación de la práctica consiste en producir ellos mismos con bioinsumos, en los módulos o regionalmente; reconocer sus conocimientos y experiencias, y llevarlos hacia prácticas sustentables. En palabras de Víctor Suárez, subsecretario de Autosuficiencia Alimentaria de la Sader, consiste en sustituir la agricultura de insumos de la Revolución verde por una agricultura de conocimientos, erradicar las prácticas obsoletas que han dañado los suelos, economía nacional y la vida campesina, y han demostrado su inviabilidad. Esto implicaría para los productores y los gobiernos estatales desmantelar los espacios de control de las transnacionales en los diferentes eslabones productivos, incluyendo semilla, insumos, comercialización e industrialización de tortilla, en el caso de maíz. Es decir, se requiere que las dependencias rompan con las transnacionales en el ámbito agrícola para la producción de alimentos sanos para la población rural y urbana del país. Este aspecto es el posicionamiento político más importante y esencial de la propuesta actual y eje para avanzar ciertos pasos hacia la soberanía alimentaria.

El modelo de innovación tecnológica que se está impulsando se conoce como modelo de conocimientos integrados porque combina o vincula conocimientos científicos y campesinos; asimismo, busca incluir los conocimientos y experiencias de los diferentes actores del país, campesinos, organizaciones, instituciones nacionales y científicos en la construcción de un nuevo paradigma técnico (Sader, 2020b).

Las bases técnicas, con perspectiva agroecológica y de sustentabilidad, tienen como objetivos: incrementar los rendimientos de los cultivos; bajar los costos de inversión; aumentar la rentabilidad; conservar el equilibrio de los diferentes elementos del agroecosistema; recuperar y renovar los suelos, y dotar a la planta de resistencia ante fenómenos climatológicos, plagas y enfermedades. Se aplican enfoques integrales que incluyen la observación de plantas, suelos, microorganismos, biodiversidad, y tecnologías para prever variaciones climáticas y otros siniestros, elaborando los insumos agrícolas con recursos locales como lombricompostas, lixiviados orgánicos preparados como abonos foliares y de suelo, inductores de resistencia vegetal, caldos minerales, trampas y plantas

para manejo de plagas y enfermedades, cultivos de microorganismos, análisis químicos, biológicos y físicos. Lo anterior es lo que se aprende y prepara en los módulos.

Las maneras en cómo se preparan y aplican estos insumos y herramientas también marcan particularidades con respecto a las tecnologías agrícolas tradicionales, pues no se busca definir paquetes tecnológicos, sino adaptar cada práctica e insumo a las condiciones de la región y de los productores. Así, en principio, se utilizan recursos locales para los preparados, los diagnósticos parten de las problemáticas identificadas por los productores, las discusiones se llevan a cabo siguiendo las inquietudes, experiencias, preguntas de los campesinos en diálogos de saberes y discusiones entre técnicos-campesinos-científicos-comunidad. Se incluyen los conocimientos, las explicaciones y tecnologías científicas, los cuales los campesinos se apropian, utilizan y replican. El principio no es la propiedad del conocimiento, sino la socialización y recreación de experiencias y colectivización de procesos que, a su vez, lleve a nuevas formas de conciencia en la parcela, familia y comunidad.

Los principios y elementos del modelo de innovación tecnológica propuestos en la actualidad no surgen espontáneamente en las propuestas institucionales, sino que han sido retomados de experiencias campesinas que en el marco de diferentes organizaciones del país han desarrollado poco a poco, desde hace varios años. En particular, en el marco de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras, organizaciones de Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Morelos, Michoacán, Hidalgo y Nayarit han tenido amplia experiencia en el desarrollo de este método, el cual ha sido aplicado de maneras específicas en cada caso, en diferentes cultivos, a distintas escalas y regímenes hídricos. El método surgió a partir de las búsquedas de productores curiosos y experimentados que empezaron a probar maneras de obtener mejores rendimientos con maíces nativos, y se fue desarrollando a partir de diálogos con técnicos y científicos (Cobo, Paredes y Bartra, 2018), es decir, la práctica empírica y paciencia campesina ha sido la simiente de un método que fue tomando forma con la socialización y profundización de sus propios orígenes.

En general, todos los grupos y productores individuales que han incurrido en este método refieren las ventajas de la producción propia y el uso de los bioinsumos, el abatimiento de los costos y el incremento de los rendimientos basados en el mejoramiento paulatino del suelo. De igual modo, se ha analizado con diferentes grupos que el aprendizaje

progresivo y colectivo permite la apropiación de lenguaje técnico, de la tecnología misma y del proceso creciente de experimentación, ya que las lógicas de observación y manejo del suelo, la planta y el clima siguen las pautas que ellos como agricultores conocen y no podían aplicar de forma adecuada bajo los paquetes tecnológicos agroindustriales, además de que los procesos de socialización permiten intercambios enriquecedores acoplados a las maneras propias de vincularse y compartir experiencias (Hurtado, 2019).

Frente a las ventajas de este modelo, se ha observado la integración de jóvenes agricultores en distintas organizaciones y regiones, las cuales actualmente se encuentran practicando y aprendiendo; algunos de ellos se integran a las dinámicas de formación de técnicos, motivados por reconocer las ventajas productivas, económicas, pero en términos de recuperación de prácticas y perspectivas laborales y profesionales. Los productores de todas las edades rescatan el cambio planteado para buscar formas de producción menos costosas, pero más saludables, productivas y apegadas a las propias.⁷ El planteamiento de integrar conocimientos científicos y campesinos ha motivado a investigadores sensibles y preocupados por el devenir del país, la agricultura y la alimentación, a participar desde sus propias instituciones nacionales, en vinculación con las organizaciones de productores, con anterioridad y actualmente en el marco de las políticas de gobierno, como el Instituto de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, y universidades públicas.

Estas experiencias, que la propia política actual retoma, muestran que en las escalas de parcela, localidad e incluso microrregión han funcionado tanto en la fase productiva como de generación de agencia de los productores, incluso productores de mediana y gran escala. Asimismo, inciden en la generación de alimentos sanos, menor contaminación del ambiente y menor consumo de agroquímicos. A pesar de ello, no resuelven los términos de generalización a todo el país, en el marco de la gran diversidad de condiciones de productores, pues hay quienes consideran que la exportación es la única opción y le apuestan a intereses individuales a costa de los recursos comunes, en especial quienes se han visto beneficiados por las dinámicas de mercado en donde la competencia económica invisibiliza el manejo tóxico de cultivos, tierras y ecosiste-

⁷ Observaciones personales en los talleres de ANEC 2016 y 2018, y con técnicos de la Sader (2020).

ma, afectando la salud de trabajadores agrícolas y consumidores que, no obstante, también se verían beneficiados en sus relaciones costos/beneficios de aceptar las innovaciones tecnológicas; sin embargo, la presión y campaña de convencimiento de las agroempresas transnacionales para el consumo de agroquímicos sigue vendiendo el modelo industrial. La aspiración de soberanía alimentaria también pasa por cerrar las brechas no sólo económicas, sino de manejos de cultivos, entre agriculturas tóxicas y agriculturas sustentables.

Algunas reflexiones finales que llevan a otras reflexiones y preguntas

Los planteamientos expuestos aquí, en realidad, están superados por la información misma, pero sobre todo por la necesidad de resolver preguntas, de vislumbrar expectativas que caminen hacia la soberanía alimentaria y otros horizontes urgentes hoy día en el país.

En general, las políticas sexenales actuales han despertado esperanzas, pero también desilusiones. Considero que son los claroscuros de los cambios, en especial de los cambios necesarios del país sumido por las fuerzas neoliberales del poder del mercado y los múltiples intereses económicos y políticos de los actores que las han sostenido.

En ese enjambre de intereses y movimientos se encuentra la política agrícola actual. Se manifiestan grandes tensiones que se vislumbran entre los planteamientos de soberanía más loables para el país, y la recreación de inercias que resisten al cambio, al interior de la institución y frente a las redes de poder creadas a lo largo de la historia. Así, existe una tensión en el cambio de paradigma productivo y de desarrollo, entre el heredado por la Revolución verde y la inclusión de campesinos; entre considerar al mercado como centro de la sociedad y pensar al país a partir de procesos de autonomía. Quisiera creer que estas tensiones no sólo son trabas, sino que hoy se presentan avances después de 30 años de neoliberalismo.

De esta manera, se reconoce que el planteamiento de autosuficiencia alimentaria define aspectos enmarcados en la soberanía, pero las políticas no alcanzan a llegar a los nodos fundamentales de sus dimensiones. Los retos son múltiples, además de los nacionales existe el contexto global en el que se discierne la soberanía nacional de manera tajante, como en los convenios internacionales, el UPOV 91, por medio de las leyes que impulsan patentar las semillas y, en especial, con el tratado de libre co-

mercado, hoy denominado T-MEC es el ámbito del control del mercado, las negociaciones comerciales en instancias internacionales y frente a los acuerdos suscritos, sólo por mencionar los gigantes que no se tocan con la política de autosuficiencia. Desde la consideración teórica, la voluntad política es la herramienta para enfrentar la dependencia al mercado mundial y los términos de relaciones internacionales. Sin embargo, mientras no existan mecanismos para incidir en una correlación de fuerzas favorable al país, los programas gubernamentales se quedarán cortos, aunque se reconoce la importancia de la incidencia en el incremento de la producción y los ingresos de los productores.

Respecto a los programas mencionados en este escrito, se reconoce que el impulso productivo e incremento de la producción es un avance que contrasta con el concepto de seguridad alimentaria, definida por la FAO y centrada en la disponibilidad de alimentos sin importar el origen. Además, se beneficiaría directamente a los productores de pequeña y mediana escala, lo cual representa también un cambio dentro de la invisibilidad en que las prioridades nacionales los han tenido. Sin embargo, los apoyos directos pueden enmarcar un ámbito de desvío de los recursos hacia objetivos diferentes del programa si no se acompañan de prácticas productivas, información, talleres y parcelas demostrativas. La pregunta sobre si realmente se lograrán romper dichas inercias sigue vigente.

Por otra parte, los precios de garantía como estímulo de la producción pueden reducir abandonos de cultivos. Los pasos son adecuados e importantes; sin embargo, muchos productores aún los consideran insuficientes. Sigue pendiente si éstos realmente lograrán ser el instrumento de recuperación de tierras de cultivo, de incremento de la vocación agrícola, de la capacidad productiva de tierra y campesinos. El escenario es complejo.

Con la esperanza de que se defina el precio de garantía para el maíz criollo, considero aun así queda un hueco muy importante en ponerlo como eje de la propia política de soberanía alimentaria, visibilizándolo, valorando la historia y cultura hacia el interior del país, como bien común y como herramienta para acabar con la importación de maíz amarillo de mala calidad y la dependencia que representa hacia Estados Unidos.

La aplicación de innovación tecnológica en los programas gubernamentales parece alentadora; su posicionamiento como un nuevo paradigma práctico, el acercamiento a los productores y las capacitaciones a los

técnicos merece tener la esperanza y confianza de que en los niveles de campo se pueden construir caminos interesantes y creativos. La perspectiva de control del proceso productivo y de autonomía, en contraposición al despojo de conocimientos, recursos y ganancias de algunas agroempresas podría ser la gran ventaja. Si las prácticas agroecológicas avanzan en abatir la baja calidad de las tierras de cinco millones de hectáreas, en tener agroecosistemas más sanos, productos saludables y no contaminación de la población, aunque sea de ciertos núcleos del país, sería un avance alentador. Pero sigue pendiente la desarticulación del control de los eslabones de producción-valor de la cadena maíz-tortilla, y que empresas como Cargill, Monsanto-Bayer y Gruma dejen de obtener grandes ganancias de los recursos nacionales y el trabajo de los productores. Es decir, el postulado de romper las dependencias con las transnacionales en el ámbito agrícola es un aspecto fundamental y el posicionamiento político más importante y esencial de la propuesta actual; sin embargo, aún no se vislumbra la manera de hacerlo de manera estructural.

Se ha sostenido que el avance en la autosuficiencia y en la agricultura promueve la soberanía alimentaria, pero en realidad los programas tienen la delimitación en la producción en parcela, la capacitación y el autosustento en bioinsumos. Aunque en este nivel se contemple como visión de fondo la soberanía alimentaria, no llega a trazar rutas hacia la construcción de políticas públicas que reposicionen el mercado nacional frente al internacional, y se avance para revertir la relación de dependencia del país hacia las hegemonías mundiales.

Si bien la autosuficiencia y la soberanía ya están sobre la mesa de las políticas actuales, los trazos nos siguen dibujando horizontes lejanos. Los compromisos son de todos los que colocamos la preocupación. Se requiere dar seguimiento a los programas planteados para analizar los cambios reales que se van dando en los términos específicos de cambios de tipos insumos, apropiación de la parcela, autonomía de productores, transformación de manejo de suelos, impactos en disminución de costos y aumentos de productividad, transformaciones de inercias en las relaciones programas-productores, así como en los beneficios que se van generando más allá de las parcelas, como los impactos sociales en las familias, comunidades y regiones; y desde ahí buscar propuestas para acercar ese horizonte necesario.

Bibliografía

- Carpizo, Jorge** (1982). “La soberanía del pueblo en el derecho interno y en el internacional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 28, pp. 195-210.
- Cobo, Rosario, Lorena Paz Paredes y Armando Bartra** (2018). *22 años abriendo brecha. Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras*, México, ANEC.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)** (2020a). *Acuerdo por el que se dan a conocer las reglas de operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2020*. Disponible en: <<https://www.gob.mx/produccionparaelbienestar>> (consultado en enero de 2020).
- Diario Oficial de la Federación (DOF)** (2020b). *Acuerdo por el que se dan a conocer las reglas de operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Básicos a cargo de Seguridad Alimentaria Mexicana, Segalmex, sectorizado en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2020*. Disponible en: <<https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>> (consultado en febrero de 2020).
- Espinosa Calderón, Alejandro, Antonio Turrent, Margarita Tadeo, Adelita San Vicente, Noel Gómez, Roberto Valdivia, Mauro Sierra y Benjamín Zamudio** (2014). “Ley de semillas y Ley federal de variedades vegetales y transgénicos de maíz en México”, *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, vol. 5, núm. 2. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-09342014000200010> (consultado el 22 de enero de 2020).
- Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)** (2016). *Panorama agroalimentario maíz 2016*, México, FIRA.
- Fundación Heberto Castillo Martínez** (2009). *México en la crisis alimentaria global*, México, Fundación Heberto Castillo Martínez.
- Grain y La Vía Campesina** (2015). *Las leyes de semillas que criminalizan campesinas y campesinos. Resistencias y luchas*. Disponible en: <<https://viacampesina.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2013/07/Seed%20laws%20booklet%20ES%202.pdf>> (consultado en febrero de 2020).
- Guzmán, Elsa** (2014). “Alimentación, soberanía y agricultura campesina”, en Francisco Hidalgo, François Houtart, Pilar Lizárraga (eds.), *Agriculturas campesinas en Latinoamérica. Propuestas y desafíos*, Quito, IAEN / Clacso / Foro Mundial de Alternativas.

- Guzmán, Elsa (2016). “Acercamiento al maíz nativo desde una discusión de bienes comunes y soberanía nacional”, en Ignacio López e Ivonne Vizcarra (coords.), *El maíz en México. Una aproximación crítica desde los estudios rurales*, México, UAM / Juan Pablos Editor.
- Guzmán, Elsa (2018). *De maíces a maíces. Agriculturas locales, disputas globales*, México, UAEM / Juan Pablos Editor.
- Hurtado, Azucena (2019). *ACCI-MICI: el método de agricultura de conocimientos y su apropiación por campesinos y campesinas*, tesis de maestría, Cuernavaca, Morelos, UAEM.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2013a). *Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007*. Disponible en: <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=17177&cs=est>> (consultado en enero de 2020).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2013b). *PIB y cuentas nacionales*. Disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibe/default.aspx>> (consultado en enero de 2020).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2016). *Resultados de la actualización del Marco Censal Agropecuario 2016*, México. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/amca/2016/doc/pr_amca2016.pdf> (consultado el 23 de enero de 2020).
- La Vía Campesina (2003). *Qué es la soberanía alimentaria*, 15 de enero, <<https://viacampesina.org/es/que-es-la-soberania-alimentaria/>> (consultado en febrero de 2020).
- La Vía Campesina (2017). *Seguridad o soberanía alimentaria*, 26 de octubre. Disponible en: <<https://viacampesina.org/es/seguridad-soberania-alimentaria/>> (consultado en febrero de 2020).
- León, Arturo y Elsa Guzmán (2008). “Determinantes para la no renegociación del TLCAN”, *Argumentos*, vol. 21, núm. 57, pp. 175-208.
- López, Ignacio e Ivonne Vizcarra (coords.) (2016). *El maíz en México. Una aproximación crítica desde los estudios rurales*, México, UAM / Juan Pablos Editores.
- Mexicampo (2020). *Acompañamiento técnico a la producción impulsa prácticas sustentables: VSC*. Disponible en: <<https://www.mexicampo.com.mx/acompanamiento-tecnico-a-la-produccion-impulsa-practicas-sustentables-vsc/>> (consultado en febrero de 2020).
- Meza, Miguel (2010). *Crédito rural y neoliberalismo*. Disponible en: <http://subsidiocalcampo.org.mx/wp-includes/textos_pdf/otros/po-nenciamm.pdf> (consultado en febrero de 2020).

- Nyeléni y La Vía Campesina (2007). *Declaración de Nyeléni*. Disponible en: <<https://nyeleni.org/spip.php?article291>> (consultado en enero de 2020).
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2003). *El programa especial para la seguridad alimentaria. Respuesta a los nuevos desafíos*, Roma, FAO. Disponible en: <<http://www.fao.org/docrep/006/ac828s/ac828s00.htm>> (consultado en febrero de 2020).
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2013). *La alimentación y la agricultura en cifras*. Disponible en: <<http://ww.fao.org//resources/infografia/infographics-details/es/c/203563/>> (consultado en febrero de 2020).
- Ortiz, Miguel y Orsohe Ramírez (2017). “Proveedores e industrias de destino de maíz en México”, *Agricultura, sociedad y desarrollo*, vol. 14, núm. 1, pp. 61-82.
- Presidencia de la República (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, México, Gobierno de México. Disponible en: <<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>> (consultado en enero de 2020).
- Rubio, Blanca (2001). “La agricultura latinoamericana. Una década de subordinación excluyente”, *Nueva sociedad*, núm. 174, julio-agosto.
- Rubio, Blanca (2008). “De la crisis hegemónica y financiera a la crisis alimentaria. Impacto sobre el campo mexicano”, *Argumentos*, vol. 21, núm. 57, pp. 35-52.
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) (2019a). *Acuerdo nacional para la autosuficiencia alimentaria*, México, Gobierno de México. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/458717/Acuerdo_.pdf> (consultado en enero de 2020).
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) (2019b). *Extensioismo. El acompañamiento que el campo necesita. Agricultura mexicana*, año 0, núm. 4. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/497896/AgriculturaMexicana_Rev_No_4.pdf> (consultado en febrero de 2020).
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) (2020a). “Incrementar producción de maíz y demás granos básicos, una de las metas relevantes del Gobierno de México: Agricultura”. Disponible en: <<https://www.gob.mx/agricultura/prensa/incrementar-produccion-de-maiz-y-de->

- mas-granos-basicos-una-de-las-metas-relevantes-del-gobierno-de-mexico-agricultura> (consultado en febrero de 2020).
- Secretaría** de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) (2020b). *8va. Conferencia autosuficiencia alimentaria e innovación tecnológica con prácticas sustentables*. Disponible en: <<http://www.gob.mx/agricultura>> (consultado en febrero de 2020).
- Seguridad** Alimentaria Mexicana (Segalmex) (2019). “Inicia Segalmex en octubre compra de maíz y frijol a precio de garantía”, *Prensa*, 13 de septiembre. Disponible en: <<http://www.gob.mx/segalmex/inicia-segalmex-en-octubre-compra-de-maíz-y-frijol-a-precios-de-garantía-217185>> (consultado en enero de 2020).
- Servicio** a la Información Agrícola y Pesquera (SIAP) y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) (2010). *Indicadores básicos del sector agroalimentario y pesquero*, México, SIAP / Sagarpa. Disponible en: <http://www.campomexicano.gob.mx/portal_siap/Integracion/EstadisticaDerivada/InformaciondeMercados/Mercados/modelos/Indicadoresbasicos2009.pdf> (consultado en febrero de 2020).
- Servicio** a la Información Agrícola y Pesquera (SIAP) y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) (2018). *Anuario estadístico de la producción agrícola*. Disponible en: <http://nube.siap.gob.mx/cierre_agricola/> (consultado en febrero de 2020).
- Subsidios** al campo (2017). *Presupuesto especial concurrente*. Disponible en: <<http://subsidiosalcampo.org.mx/analiza/presupuesto-especial-concurrente/#graphic2>> (consultado en febrero de 2020).
- Turrent** Fernández, Antonio, Timothy A. Wise y Elise Garvy (2012). “Factibilidad de alcanzar el potencial productivo de maíz en México”, *Mexican Rural Development Research Reports, Reporte 24*, WWICS.
- UPOV** (2011). *Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales*, Ginebra, Suiza. Disponible en: <<https://upovlex.upov.int/es/convention>> (consultado el 3 de febrero de 2020).
- Vargas**, Gustavo (2017). “El mercado de maíz en México. Una interpretación microeconómica”, *Economía Informa*, núm. 405, julio-agosto, pp. 4-29.

6. Maíces nativos y legislación: el caso de Tlaxcala

YOLANDA MASSIEU*
IRENE TALAVERA**

Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo brindar elementos de análisis y reflexión sobre la situación de la siembra, producción y comercialización de los maíces nativos en el estado de Tlaxcala y el papel que en ello juega la legislación en el contexto del nuevo gobierno. La riqueza genética de los maíces nativos es un patrimonio de las y los mexicanos, que es estratégico tanto para los riesgos del cambio climático como para asegurar el acceso al consumo de alimentos sanos y la soberanía alimentaria. Es un elemento fundamental de nuestra cultura e historia, puesto que nuestro país es el centro de origen de la planta y su domesticación es un hecho civilizatorio importantísimo en la historia humana.

Las variedades nativas del grano se siembran por campesinos, campesinas e indígenas temporaleros y minifundistas en todo el país, frecuentemente con el sistema milpa, de grandes virtudes alimentarias y ecológicas. Pese a ello, este tipo de agricultura ha sido menoscabado por las políticas agrícolas desde hace décadas y existen expectativas de un cambio favorable para los campesinos que siembran las variedades nativas con el nuevo gobierno.

Parte de estos posibles cambios es la aprobación, en 2019, de la Ley Federal de Fomento y Protección del Maíz Nativo, la cual se inspiró en la Ley de Tlaxcala de 2011. Dado que en Tlaxcala existen experiencias

* Profesora-investigadora del Departamento de Relaciones Sociales en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

** Maestra en Desarrollo Rural. Investigadora independiente.

importantes de fomento a la agroecología y siembra de maíces nativos, exponemos en este texto evidencia de campo reciente sobre la situación de los maíces nativos y sus productores, así como diversos actores sociales relacionados con la problemática en el estado, y la posible influencia de la legislación en ellos. Expresamos algunas conclusiones respecto a las perspectivas de esta problemática con el nuevo gobierno, en Tlaxcala y en el país.

Los maíces nativos en México: una riqueza en riesgo

El maíz fue domesticado en México hace 9 000 años aproximadamente, a partir de los ancestros de la planta que aún existen: el teocintle y el trip-sacum. Este proceso es una de las grandes hazañas de la humanidad y le ha dado a la gramínea una relación estrecha con la sociedad en que se originó; el maíz se caracteriza –entre otros elementos– en que es la base de nuestra alimentación, junto con otras plantas comestibles originarias (calabaza, frijol, chile, quelites). La siembra de maíces nativos en milpa (policultivo de maíz, frijol y calabaza, acompañado de otros cultivos según la región) es uno de los grandes descubrimientos agrícolas mesoamericanos, con virtudes ecológicas (Aguilar, Illsley y Marielle, 2007). Asimismo, es la base del sustento de miles de familias campesinas, que pueden vender excedentes si los poseen y tienen un potencial no aprovechado como productoras de alimentos para el país, situación que podría cambiar con el Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), que por primera vez dirige los apoyos a pequeños y medianos productores. Entregó \$1 600 por hectárea a campesinos que producían hasta cinco hectáreas; para marzo de 2019 había otorgado, por primera vez en época de siembra, \$6 753 millones de pesos a 1 272 512 productores en todo el país (Sader, 2020).

Pese a estos cambios recientes, el modelo agrícola hegemónico, que se impuso en el país a partir de la Revolución verde en la década de 1950, se caracterizó por considerar a la agricultura campesina minifundista atrasada y no productiva. Dicho modelo se basa en semillas mejoradas, agroquímicos, riego y mecanización, fomentando el monocultivo de alto rendimiento en grandes superficies. Contó para su difusión con la participación del gobierno mexicano, dando origen al sistema de investigación pública para la agricultura, pero resultó muy costoso para ser adoptado

por los productores campesinos (Hewitt, 1975). Varias décadas después de su expansión, resultan claros los daños ambientales y sociales que generó, a pesar de que se lograron variedades de alto rendimiento, sobre todo en trigo. A partir de la década de 1980, ya en tiempos neoliberales, el retiro del Estado de su labor como promotor de la agricultura a través de la inversión pública, sobre todo la dirigida a pequeños agricultores, condujo a un dominio creciente de las grandes corporaciones agroalimentarias y biotecnológicas, cuyo control se extiende desde las semillas hasta la producción y el consumo. Dichas empresas presentan una concentración en aumento en épocas recientes, de manera que controlan la agricultura y la alimentación mundiales (Massieu, 2016).

El panorama descrito brevemente enmarca las amenazas a la existencia de los maíces nativos, hoy sembrados por productores campesinos, mayoritariamente para autoconsumo, en tales condiciones de desventaja que su existencia puede caracterizarse como resistencia. En un trabajo reciente en Tlaxcala, pudimos constatar que el maíz híbrido en monocultivo es el que se induce desde las dependencias gubernamentales y el que prefiere la industria de la masa y la tortilla, mientras que la milpa tiende a desaparecer. Pese a ello, se siguen sembrando maíces nativos y hay en Tlaxcala esfuerzos importantes para preservarlos, en particular en Vicente Guerrero e Ixtenco, como expondremos más adelante. En la investigación documentamos algunas ventajas importantes de los maíces criollos o nativos para los productores, como menores costos porque no se compra la semilla, y mayor resistencia a plagas, enfermedades y eventos climatológicos adversos y atípicos, que se agudizan con el cambio climático.

La sobrevivencia de la siembra de los maíces nativos está ligada a una rica cultura, a la gastronomía y a la propuesta política de la soberanía alimentaria. Los maíces híbridos, por su parte, requieren de riego y agroquímicos para alcanzar altos rendimientos, lo que lleva a que el acceso a estos beneficios excluya a los productores minifundistas de temporal, que son la mayoría en Tlaxcala. Un problema acuciante para estos productores es la comercialización, pues se encuentran en manos de acaparadores privados que frecuentemente castigan el precio (Massieu y Noriero, 2018).

Hay un debate vigente sobre la mejor manera de conservar maíces nativos, que tienen un valor estratégico ante el cambio climático. Existe una tendencia en los organismos internacionales para conservar *ex situ*

los recursos genéticos, es decir, en bancos de germoplasma, promovidos por el Sistema de Investigación Agrícola Internacional (CGIAR, por sus siglas en inglés). En México, el Centro de Investigación y Mejoramiento del Maíz y el Trigo (CIMMYT), que es parte de este sistema, tiene el banco de germoplasma más grande de maíz y trigo en el mundo. Un problema es que estas semillas almacenadas y aisladas no interaccionan con el ecosistema ni son transformadas por el trabajo de los agricultores, mientras que la conservación *in situ* de variedades que se siembran vivas en campo, como es el caso de los campesinos maiceros en México, están en constante interacción con el medio ambiente, lo que les da mayor viabilidad. El otro problema es el acceso, puesto que el material genético de los maíces nativos es de interés para las grandes corporaciones y no existen protocolos para que los productores campesinos, que obtuvieron y perfeccionaron los materiales por generaciones, obtengan una compensación justa, como se evidenció en la polémica del Plan Maestro de Maíces Mexicanos, que creó un banco de germoplasma financiado por la compañía Monsanto entre 2007 y 2010 (Castañeda y Massieu, 2017).

La posible liberación de maíz transgénico en México es otra de las amenazas a la existencia de maíces nativos, puesto que el flujo de genes en una planta de polinización abierta como este grano no podría controlarse y tendría efectos impredecibles sobre la riqueza genética de la gramínea en México. Una coalición de organizaciones campesinas y ciudadanos han logrado a la fecha, por medio de una demanda de acción colectiva presentada en 2013, detener la siembra de maíz transgénico en el país, y están suspendidos tanto los permisos de siembra como de experimentación (Demanda Colectiva Maíz, 2017).

Es evidente la necesidad de una política pública que fomente y proteja la producción de maíces nativos, con el fin de asegurar el acceso de la población a los beneficios de la agrobiodiversidad y el consumo de alimentos sanos basados en ella, así como la preservación de la rica cultura y la gastronomía en torno a estas plantas. Para ello, la legislación es un elemento fundamental, Tlaxcala fue pionero con la aprobación por el Congreso estatal de la Ley Agrícola de Fomento y Protección al Maíz como Patrimonio Originario, en Diversificación Constante y Alimentario para el Estado de Tlaxcala en 2011. Si bien a la fecha esta ley es letra muerta por no haberse aprobado su reglamento, fue un precedente importante para la protección de los maíces nativos, y no estuvo exenta de polémica (Massieu y Noriero, 2018). En 2019 se aprobó por el Senado de la Repú-

blica la Ley Federal para el Fomento y Protección del Maíz Nativo, que pretende preservar esta riqueza genética en todo el país. A continuación, detallaremos el contenido y las implicaciones de las leyes de Tlaxcala y a nivel nacional.

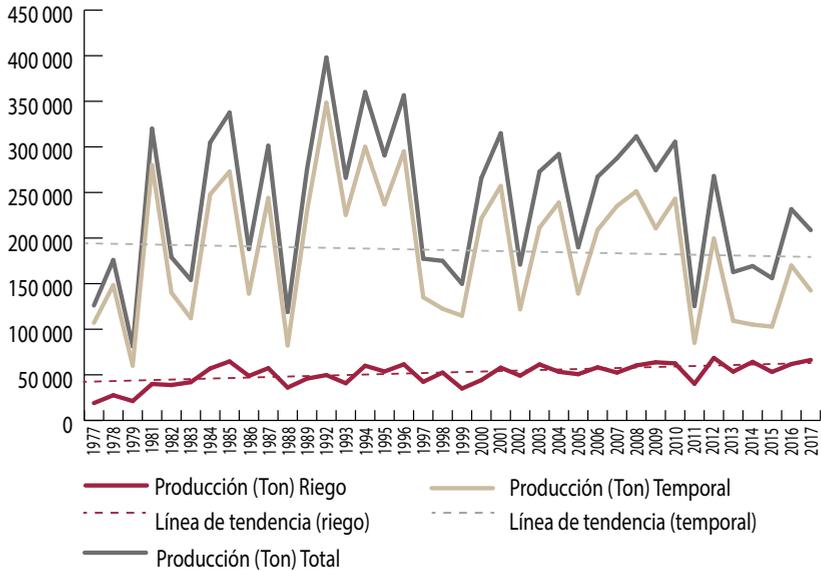
El maíz en Tlaxcala: conservación de maíces nativos y primera legislación

Tlaxcala es un pequeño estado en el centro del país, cuenta con 60 municipios y una población de 1 300 859 habitantes, de la cual 80% es urbana y 20% rural, con un nivel de escolaridad promedio de 9.3 años (por encima del nacional que es de 9.1 años). El 18% de su actividad productiva se ubica en el sector primario, también mayor al promedio nacional que es de 13% (Sefoa, 2012).

En Tlaxcala el cultivo del maíz tiene mucha importancia y arraigo cultural; el nombre del estado significa “lugar de la tortilla”, y existe una rica tradición culinaria con base en este grano. Casi toda la producción es minifundista y de temporal, en una superficie que oscila entre 100 000 y 120 000 hectáreas anuales (gráfica 6.1). El primer problema productivo mencionado siempre por el conjunto de agricultores es el climático (gráfica 6.2), dado su carácter mayoritariamente minifundista y temporalero. En la gráfica 6.1 podemos observar, además de la gran cantidad de superficie y volumen producido en temporal, la caída en 2011 debida a heladas atípicas que se presentaron en todo el país ese año, lo que trajo un decremento importante de la oferta y la necesidad de más importaciones. Cuando se hizo el trabajo de campo en 2012 y 2013 el fenómeno era reciente y había tenido un impacto de alza del precio por tonelada, que oscilaba entre \$3 500 y \$5 000, lo cual favorecía a los productores.

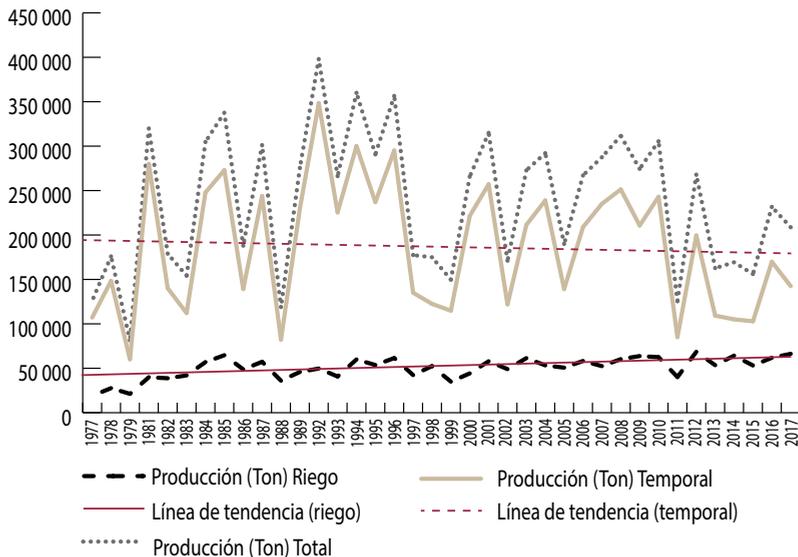
En Tlaxcala, como en todo el país, las políticas agropecuarias fomentan y refuerzan la agricultura comercial del maíz, con la siembra de híbrido, tanto amarillo para la industria como blanco para consumo humano, basado en el uso de paquetes tecnológicos con alto uso de agroquímicos, la producción se vende a grandes intermediarios y agroindustrias. Ello genera una dependencia del paquete, de manera que los maíces híbridos sólo alcanzan altos rendimientos en condiciones de riego y aplicación de insumos. De forma paralela a este tipo de agricultura, que es minoritaria, existen esfuerzos para recuperar y conservar maíces nativos, de los cuales hay 150 variedades en Tlaxcala.

Gráfica 6.1. Tlaxcala: superficie cosechada de maíz (1977-2016)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP, 2017).

Gráfica 6.2. Tlaxcala: volumen de producción de maíz (1977-2017)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP, 2017).

Un espacio que ha ayudado a alcanzar este objetivo son las Ferias del Maíz, de las cuales fue pionero el Proyecto de Desarrollo Rural Integral Vicente Guerrero, A.C., también conocido como Grupo Vicente Guerrero (GVG), que en 2020 celebrará su feria número 23, y cada vez más comunidades en el estado (Ixtenco, Españita, Vicente Guerrero, Benito Juárez, San Felipe Cuauhtenco) y en el país siguen el ejemplo. Existen diversas acciones del GVG y grupos de campesinos e indígenas organizados en Tlaxcala por la defensa del maíz nativo. Se han llevado a cabo distintas estrategias de importancia nacional e internacional, pues está de por medio el derecho a una alimentación sana y el acceso a la agrobiodiversidad mexicana. Los esfuerzos del GVG se enmarcan en la propuesta política de soberanía alimentaria con base en la milpa y la producción campesina (Boege y Carranza, 2009; Martínez y Rosset, 2014).

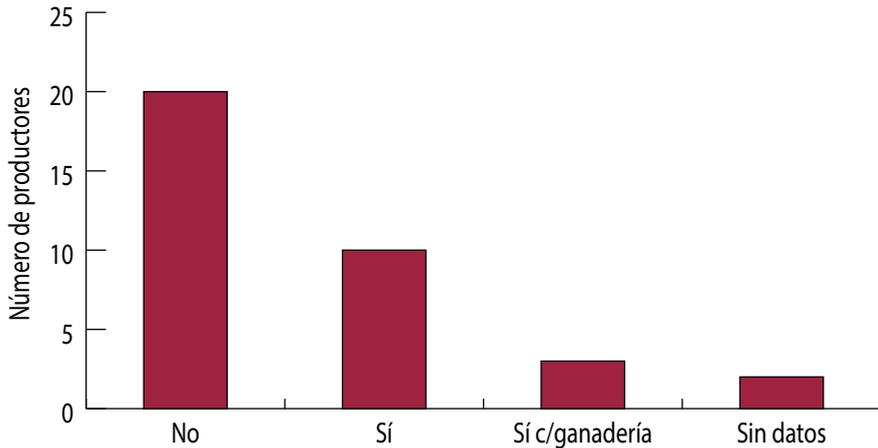
Es decir, la política agrícola que prevalece hoy en Tlaxcala busca homogeneizar la producción bajo estándares que obedecen al incremento de la productividad, mediante el uso del paquete de la Revolución verde, que demanda grandes inversiones de capital. Este modelo, que imita al de Sinaloa, el mayor productor de maíz blanco del país, resulta inaccesible para la mayor parte de productores minifundistas temporaleros, quienes siguen sembrando maíces nativos para autoconsumo. Los mecanismos de reproducción de la vida se satisfacen por medio de diferentes actividades con las cuales estos productores obtienen ingresos para solventar gastos que se deriven de la unidad familiar, tales como alimentación, ropa y calzado, es decir, para la mayor parte la agricultura no es la actividad única y principal (gráfica 6.3).

En 2011 se aprobó por el Congreso local la Ley Agrícola de Fomento y Protección al Maíz como Patrimonio Originario, en Diversificación Constante y Alimentario para el Estado de Tlaxcala (Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, 2011). Dicha aprobación fue importante porque sentó un precedente significativo y permitió la discusión sobre los maíces nativos en los medios de comunicación, la política y la sociedad, pese a que hubo algunas organizaciones no gubernamentales que consideraron que la ley promovía la entrada de maíz transgénico en Tlaxcala (Massieu y Noriero, 2018).

A pesar de las opiniones adversas, es relevante mencionar que esta ley promovida por grupos de campesinos organizados en el estado (entre ellos el GVG) pone un límite a la posible liberación de maíz transgénico en la entidad (artículo 1) y avanza en institucionalizar la protección

de maíces nativos, al considerarlos como patrimonio alimentario y en transformación (Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, 2011: 1-2), aun cuando hasta la fecha es letra muerta porque no se ha aprobado en el Congreso local el reglamento respectivo.

Gráfica 6.3. Tlaxcala: productores con la agricultura como actividad principal



Fuente: trabajo de campo durante el periodo 2012-2013.

Dentro de los aspectos positivos de la ley podemos destacar: las restricciones y regulaciones para los maíces transgénicos; ser la primera ley que protege una semilla como un bien alimentario de la población mexicana y otorga así mayor seguridad a los pequeños productores, puesto que son ellos quienes generalmente utilizan las semillas nativas. Consideramos relevante que se conciben las semillas nativas como patrimonio alimentario de Tlaxcala. La ley llama al maíz nativo criollo y lo declara patrimonio alimentario del estado, busca fomentar su desarrollo sustentable, promover su productividad, competitividad y biodiversidad, las actividades de sus productores y de las comunidades que descienden de aquellos que originariamente lo han cultivado. Propone establecer los mecanismos de protección de este maíz, en cuanto a su producción, comercialización, consumo y diversificación constante como patrimonio alimentario del estado; regular su almacenamiento, distribución y comercialización, y considera la conservación, mejoramiento y preservación del hábitat y las tierras. Establece las instituciones y procedimientos estatales y municipales para que autoridades de esos dos niveles trami-

ten y obtengan las declaratorias federales para la protección del maíz criollo, “tales como zona libre de OGMS, denominaciones de origen y otros relativos a la producción del maíz que procedan” (Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, 2011). Para ello se plantea establecer bases de coordinación de autoridades estatales y municipales con la federación. En este punto hubo críticas por parte de algunas organizaciones sociales (Ribeiro, 2011; De Ita, 2011), tanto a esta ley como a la federal aprobada en 2019 (apartado 3). La crítica consiste en que las instancias de gobierno no deben ser las encargadas de regular aspectos relacionados con producción, distribución, consumo y almacenamiento de maíces nativos, sino que esto debe estar en manos exclusivas de las comunidades indígenas y campesinas que los siembran.

Se puede afirmar que en Tlaxcala existen esfuerzos y experiencias importantes para la siembra, fomento y preservación de los maíces nativos, especialmente de organizaciones campesinas como el GVG y sus comunidades de influencia, así como grupos académicos y políticos, pero no es la tendencia dominante, aunque es importante su existencia. Una vez expuestos brevemente algunos de los elementos principales de la producción de maíces nativos en Tlaxcala y las características y debates en torno a la ley, pasamos a hacer una exposición en el mismo sentido de la ley federal aprobada en 2019.

La ley nacional: soberanía alimentaria y maíces nativos

La exposición de motivos de la iniciativa de Ley Federal para el Fomento y la Protección del Maíz Nativo, presentada en abril de 2019 y aprobada por el Senado en septiembre del mismo año,¹ parte de considerar que México es el centro de origen del grano, la diversidad de variedades que existen y su presencia ligada al consumo de tortillas de diferentes colores en las comunidades indígenas. Las senadoras proponentes, Ana Lilia Rivera y Jesusa Rodríguez, mencionan también la antigua relación de los mexicanos con el maíz, su papel central en la alimentación y su descubrimiento por los pueblos mesoamericanos. Asimismo, destacan que la importancia

¹ La iniciativa fue presentada el 23 de abril de 2019 por las senadoras promoventes Ana Lilia Rivera y Jesusa Rodríguez. El 26 de septiembre se votó en la Cámara Alta y fue turnada a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales (Álvarez, 2019).

de la planta va más allá de considerarla como un alimento, puesto que el vínculo es mucho más “sagrado y profundo”, le dan el valor de un “eje simbólico” que articula la memoria histórica de los pueblos originarios y citan un párrafo del *Popol Vuh* en el que las mazorcas de maíz entran en la carne y sangre de los ancestros de la raza humana.

Las senadoras dan cuenta de cómo la política gubernamental se ha dedicado a dismantlar esta intensa relación con el maíz, y ha actuado a favor de “las grandes empresas transnacionales productoras de semillas transgénicas” (Senado de la República, 2019). Esto es una simplificación, puesto que la descalificación de la milpa y la agricultura campesina vienen desde mediados del siglo pasado con la modernización de la Revolución verde —como expresamos anteriormente—, la irrupción de las semillas transgénicas vino a agudizar de manera reciente esta concepción que entiende la modernización necesaria de la agricultura como la promoción de monocultivos de alto rendimiento, sin considerar los daños sociales y ambientales. Las senadoras mencionan los exiguos créditos y apoyos para los campesinos desde la década de 1970, los cuales no eran suficientes para que trabajaran la tierra, y lo atribuyen a que se empezó a sembrar maíz híbrido, con alto uso de agroquímicos, en detrimento de la siembra de maíces nativos. Ésta era la situación imperante hasta el sexenio peñanietista; hay expectativas de cambios con el actual gobierno y de que se promueva la siembra de maíces nativos, un esfuerzo del que forma parte esta ley.

Como ejemplos recientes de la política adversa a la agricultura campesina y a la milpa, la exposición de motivos menciona el cierre de la Productora Nacional de Semillas en el sexenio foxista y el informe de la Comisión de Cooperación Ambiental del Tratado de Libre Comercio de América del Norte de 2004 (CCA, 2004), en el que se da cuenta de la presencia de transgenes en variedades tradicionales de maíz en México. Este estudio está disponible en internet, pese a que las senadoras expresan que no se ha difundido. También mencionan la recomendación de Conabio respecto a no sembrar maíz transgénico en México hasta no garantizar un riesgo cero en el aspecto ambiental y de salud, así como beneficios claros para nuestro país y los agricultores (Conabio, 2012).

Aclaran que no rechazan la biotecnología, sino que buscan su uso en beneficio de la humanidad “sin tener que depredar, dañar, menoscabar, y o poner en riesgo la salud y la vida de las personas que consumen organismos genéticamente modificados” (Senado de la República, 2019). Mencionan como preocupación que la producción de maíz nativo no

alcanza para el consumo interno del país, para lo cual proporcionan datos de importación y producción nacional (22 millones de toneladas de oferta nacional de las 30 que se consumen en el país). En ello hay inexactitud, pues el consumo humano del país se abastece con la producción nacional de maíz blanco híbrido y la mayor parte de las importaciones son de maíz amarillo. Es decir, el consumo masivo no se abastece con la producción de nativo, éste se vende en nichos de consumo específicos y la mayor parte de la producción es de autoconsumo.

La exposición de motivos informa sobre la presión de empresas transnacionales por liberar la siembra de maíces transgénicos y la dificultad de los productores campesinos para seguir produciendo sus variedades nativas. Se adjudican los bajos precios del grano a la dificultad de los campesinos para competir y al paquete inducido de maíz híbrido, ignorando las importaciones y los efectos del TLCAN. Las proponentes dan cuenta de los esfuerzos de diversas organizaciones no gubernamentales y campesinas por proteger y reproducir las variedades nativas de maíz. Dan diversas razones para proteger las variedades nativas de maíz y mencionan el mandato del Protocolo de Cartagena para preservar la diversidad biológica (Massieu, 1999), ante los riesgos que representan los organismos genéticamente modificados (OGM). Hacen un llamado “a deshacer el daño ocasionado por políticas públicas que en lugar de contribuir al fortalecimiento del maíz, provocaron un daño a nuestra herencia cultural y soberanía alimentaria; ahora, hagamos leyes que robustezcan la base de la alimentación de todos los mexicanos” (Senado de la República, 2019), como la ley aprobada.

Los objetivos explícitos de la ley son:

- I. Declarar al maíz nativo como Patrimonio Alimentario Nacional;
- II. Fomentar el desarrollo sustentable del maíz nativo;
- III. Promover la productividad, competitividad y biodiversidad del maíz nativo;
- IV. Promover las actividades de los productores originarios de maíz nativo, y
- V. Establecer los mecanismos de protección al maíz nativo, en cuanto a su producción, comercialización, consumo y diversificación constante (Senado de la República, 2019).

En ellos es evidente la influencia de la ley de Tlaxcala de 2012, de la cual también fue promotora Ana Lilia Rivera, entonces diputada local. Se contempla declarar el cultivo del maíz nativo mexicano como patri-

monio alimentario, en el marco del derecho a la alimentación libre de discriminación, al consumo de derivados de maíz libre de OGM, y como un medio para enfrentar el cambio climático.

Otras propuestas son: la creación del Consejo Nacional del Maíz (Conam) “como órgano de consulta del Poder Ejecutivo Federal en la coordinación, planeación, formulación, ejecución y evaluación de los programas que se establezcan en materia de protección del maíz nativo” (Senado de la República, 2019). Se plantea que en este consejo haya participación de las secretarías de Estado respectivas y la sociedad civil para el diseño conjunto, ejecución y evaluación de políticas públicas concernientes al maíz nativo y “revisar y proponer cambios a los programas de semillas de maíz, coadyuvar para la autorización y supervisión de los bancos de semillas y resolver sobre las autorizaciones de patrimonio alimentario” (Senado de la República, 2019) .

Se pretende crear un Programa Nacional de Semillas (Pronase), que incluya crear bancos de semillas para el almacenamiento, mejoramiento y preservación del hábitat y de las tierras; el fomento a la diversificación del maíz y constituir un activo frente al cambio climático; asegurar el abasto de semillas en condiciones de equidad; proteger y fomentar el maíz libre de OGM; garantizar la eficiencia, productividad, competitividad, sanidad y biodiversidad del maíz y de sus productores, así como de las comunidades, ejidos y pueblos que originariamente han trabajado el maíz nativo; e impulsar la investigación y el desarrollo de tecnología necesaria para conservar el maíz nativo.

Esta ley proporciona además varias definiciones, entre ellas las de bancos de semillas, productores originarios, patrimonio originario y las siglas de instituciones relacionadas (art. 2). Se define con más detalle la noción de patrimonio originario, con la intención de facilitar al Estado mexicano representarse como centro de origen (art. 3). La noción de patrimonio alimentario se establece en los términos de los objetivos de la ley (art. 5) y se legisla el funcionamiento del Conam (arts. 6-9), así como sus facultades (art. 10)² y el carácter honorífico de sus miembros. En el

² Dichas facultades son: “I. Coadyuvar en el diseño, planeación, programación y definición de políticas públicas sobre fomento y protección al maíz nativo. II. Resolver sobre las autorizaciones del Patrimonio Nacional. III. Revisar y, en su caso, proponer la modificación de los programas de semillas de maíz, para que se ajusten a la Ley. IV. Coadyuvar con Sader para la autorización y supervisión de los Bancos de Semillas de Maíz. V. Proponer y participar en los mecanismos de consulta, investigación y estudios sobre el Patrimonio Alimentario. VI. Las demás que las leyes le confieran” (Senado de la República, 2019).

artículo 12 se legisla sobre el Pronase y sus objetivos,³ así como la función de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) para diseñarlo y ejecutarlo (art. 13) y su revisión por el Conam (art. 14).

Se legisla sobre la creación de un directorio de productores originarios, el cual será requisito para acceder a los programas y apoyos respectivos (arts. 18-22), así como sobre el funcionamiento de los bancos de semillas (arts. 24-26).

En los transitorios se fijan los plazos para la entrada en vigor de la ley y emitir el reglamento respectivo (90 días naturales, art. 2), el nombramiento de los vocales del Conam por la Sader (90 días naturales de la entrada en vigor) (art. 3) y la instalación de éste (30 días naturales después del nombramiento de los vocales) (art. 4).

Hay reacciones en contra de la ley por parte de los actores sociales ligados a la industria agrobiotecnológica y la promoción de los transgénicos, y de aquellos que buscan una vía más radical de prohibición del maíz transgénico, junto con comentarios de apoyo y adhesiones. Las críticas se refirieron a pérdidas de 10 000 millones de pesos para la industria semillera y agropecuaria, porque “la mala redacción en uno de sus artículos podrían poner en riesgo el 70% de la producción nacional del maíz” (Sánchez, 2019). Se habla del párrafo 2, artículo 4, en el que supuestamente se confunden los maíces híbridos (obtenidos por mejoramiento tradicional o clásico) con los transgénicos (que están prohibidos en el país, apartado 1). Para Bosco de la Vega, presidente del Consejo Nacional Agropecuario (CNA), dado que 70% de la producción nacional se debe a maíces híbridos, “la ley podría terminar por prohibirlos” y se produciría un aumento en el precio de las tortillas de hasta 60 pesos el kilogramo (Sánchez, 2019). La Asociación Mexicana de Semilleros (AMSAC)⁴ coincide en que las pérdidas puedan llegar a ser de 500 millones de dólares. Consideramos que hay confusión tanto en la propia ley como

³ Estos objetivos son: “I. Asegurar el abasto en condiciones de equidad. II. Erradicar las prácticas de las empresas productoras y comercializadoras de semillas que atenten contra el objeto de esta Ley. III. Proteger y fomentar el maíz libre de OGMs. IV. Garantizar la eficiencia, productividad, competitividad, sanidad y biodiversidad del maíz y de sus productores, así como de las comunidades, ejidos y pueblos que originariamente han trabajado el maíz nativo. V. Impulsar la investigación y el desarrollo de tecnología necesaria para conservar las características del maíz nativo”. (Senado de la República, 2019).

⁴ “Conformada por 74 empresas, entre ellas 20 dedicadas al cultivo de maíz que representan el 80% de la semilla mejorada del maíz” (Sánchez, 2019).

en la crítica, puesto que el artículo 4 sólo tiene un párrafo y efectivamente en éste se menciona que no se otorgarán “las autorizaciones referidas a esta ley” (Senado de la República, 2019), sin especificar si se refiere a permisos para maíz transgénico. El anterior argumento coincide con la crítica de organizaciones sociales que demandan la prohibición total de la siembra de maíz transgénico, que plantean que ésta no es suficientemente explícita al respecto (Red en Defensa del Maíz, 2019).⁵

El planteamiento de pérdidas no se sostiene, pues en la ley no hay ninguna prohibición de las siembras de maíz híbrido (el que más contribuye a la oferta nacional), sino que tiene el objetivo de promover la siembra del nativo, es decir, se trata de mercados diferentes. El dirigente de la asociación semillera señala que en casi todos los estados del país se siembran híbridos y nativos, y que un productor de los segundos puede demandar por “contaminación” a uno de los primeros; esto se debe a la confusión del artículo 4, que no aclara si la contaminación se refiere a maíz transgénico o híbrido.

Los comentarios elogiosos se relacionaron con la posibilidad de que la promoción de la siembra de maíces nativos contribuya a reducir la dependencia de las importaciones, lo cual es dudoso porque los maíces nativos son para consumo humano y las importaciones son principalmente de maíz amarillo para la industria. Se recuerda que el objetivo de esta ley no es regular los transgénicos, lo que corresponde a la Ley de bioseguridad, cuyas contradicciones y problemas han sido analizados por Massieu y San Vicente (2006). Se valora el reconocimiento del derecho de la población mexicana al consumo informado de maíz nativo y libre de OGM y de sus productos derivados. Se aclara que el fomento a los maíces nativos no implica el retiro de los híbridos del mercado, puesto que sólo se promueve que “los campesinos mexicanos más marginados por el neoliberalismo tengan acceso a semillas de maíz nativo, y los y las consumidores al consumo de maíz nativo, fomentando su cultivo en el campo, abandonado por años” (Álvarez, 2019). Como podemos observar, la ley federal levantó tanto apoyos como críticas, si bien aún está por verse si dentro de

⁵ Otras críticas de la misma organización se refieren a que la ley abre la puerta a la siembra de maíz transgénico, a la presencia de instituciones de gobierno en el Conam y que sean éstas las que señalen áreas geográficas de presencia de maíces nativos, así como a la posible adhesión a la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV 91) en el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), lo cual limitaría el derecho a la siembra de semilla propia (Red en Defensa del Maíz, 2019).

las instituciones gubernamentales (especialmente la Sader) se obedecerá el mandato en cuanto a la formación del Conam y la puesta en práctica del Pronase, lo cual hasta la fecha no ha sucedido y hay fuertes presiones por parte de los críticos de la ley. Si bien estos acalorados debates se dan en el ámbito nacional, la situación de los productores de maíz nativo muestra las condiciones reales que se podrían afectar con la ley. A continuación, exponemos brevemente los resultados del trabajo de campo de 2017 a 2019 en dos comunidades en Tlaxcala (Vicente Guerrero e Ixtenco), que se distinguen por la siembra y promoción de los maíces nativos.

Tlaxcala: cultura y resistencia respecto al maíz y la alimentación en Ixtenco y Vicente Guerrero

En este apartado exponemos la información obtenida en el trabajo de campo realizado en dos etapas: para un proyecto financiado por la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados (Cibiogem) de 2012 a 2014,⁶ y como parte del proyecto “Gestión, innovación y sustentabilidad. Factores de desarrollo y competitividad en las organizaciones”, que contó con financiamiento de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (UAM-X) en 2018 y 2019,⁷ para el cual se profundizó en el trabajo de campo sobre redes de innovación en el estado y en Ixtenco. Para el proyecto de la Cibiogem se

⁶ El proyecto se tituló “Impactos sociales, económicos y culturales de la posible introducción de maíz genéticamente modificado en México”. Las investigadoras responsables fueron la doctora Michelle Chauvet (UAM) y la doctora Elena Lazos (UNAM); el equipo de investigadores estuvo integrado por las doctoras Yolanda Castañeda, Yolanda Massieu y Arcelia González, y el maestro Francisco Ávila, a ellos todo nuestro agradecimiento. Los estados seleccionados para el trabajo de campo fueron: Jalisco, Sinaloa, Puebla y Tlaxcala (Chauvet *et al.*, 2014). En este texto sólo exponemos algunos de los resultados de Tlaxcala y aclaramos que, desde antes de comenzar la investigación del proyecto y hasta la fecha, las autoras hemos seguido recolectando información de campo en visitas sucesivas al GVG, las ferias del maíz y actores diversos relacionados con la producción de maíz y defensa de las variedades nativas, en virtud de una relación de colaboración basada en investigación de acción participativa.

⁷ El proyecto fue coordinado por la doctora Graciela Carrillo, se abordaron casos en diferentes regiones del país y contó con la participación de los investigadores de la UAM-X: Aleida Azamar, Carlos Rodríguez, Yolanda Massieu, Daniel Villavicencio, Silvia Pomar, Araceli Rendón, Sergio Solís, Laura Peñalva, Ángel W. Vázquez, Griselda Martínez, Alejandro Espinoza, Hilda Ramírez, Edgardo Mota, Margarita Fernández, Yolanda Castañeda e Irene Talavera. Los resultados se encuentran en etapa de procesamiento.

realizaron 34 entrevistas a productores de maíz de diversos tipos, y para el proyecto “Gestión, innovación y sustentabilidad” en la primera etapa se realizaron siete entrevistas a actores sociales relacionados con la innovación en el maíz en 2018, y en la segunda, seis en Ixtenco.

Hay esfuerzos de ejidos y organizaciones (GVG, Centro de Economía Social) para promover la milpa y los huertos de traspatio, con variedades criollas y técnicas agroecológicas. El papel de las mujeres en la procuración de alimentos es crucial, ya que ellas “son impulsoras de la soberanía alimentaria” (entrevista, 2018); de tal manera, 21% de las unidades familiares son encabezadas por mujeres y son ellas quienes dirigen la producción y la toma de decisiones.

El maíz es parte fundamental de la alimentación tlaxcalteca y, como mencionamos anteriormente, forma parte no sólo de la cultura culinaria, sino de la identidad cultural en general. Durante la investigación de campo para el proyecto de ecoinnovación pudimos dar cuenta de que estos procesos en lo referente al maíz no se pueden leer si no es a través de la apropiación que tienen las comunidades del concepto. El origen del GVG se remonta a la década de 1980 (Boege y Carranza, 2009) y su objetivo es promover la agroecología y el uso de semillas criollas o nativas. Para ello, apoyan económica y técnicamente a los productores que se acercan a la organización.

Recientemente algunos de sus miembros se han dedicado también a promover la herbolaria y rescatar los conocimientos al respecto. Se retoma una tradición mesoamericana en el uso de plantas, animales y minerales, que se está recuperando ante la crisis (y ausencia) de los sistemas de salud públicos. Se da un proceso de intercambio de conocimientos y saberes tradicionales sobre hierbas entre campesinos y en espacios de las organizaciones. Aquí cuentan mucho las mujeres, las campesinas “somos más protectoras ante muchas cosas, ante la salud” (entrevista, 2018). Los miembros involucrados del GVG han promovido huertos de traspatio, recolección en campo y en jardines botánicos. Se elaboran y comercializan diferentes productos (pomadas y cremas, lociones, jabones, champú, extractos, microdosis).

La labor del GVG puede considerarse como ecoinnovación, ya que tiene un papel muy importante en la generación de una agricultura sustentable y equitativa socialmente, que conserva las variedades nativas de maíz como un bien común de los campesinos tlaxcaltecos. En el proyecto de ecoinnovación entrevistamos a otros actores sociales relacionados

con la innovación en el maíz (Fundación Produce, CIMMYT), y pudimos constatar que la promoción de la milpa y los maíces nativos difícilmente es el enfoque dominante respecto a la tecnología del cultivo (cuadro 6.1). Instituciones como las mencionadas y la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural y Pesca (Sagarpa, hoy Sader) y el Programa MasAgro han influido en las políticas gubernamentales para impulsar la agricultura comercial (cebada, trigo, maíz forrajero, girasol, etcétera). Se promueven costosos paquetes tecnológicos con el objetivo principal del alto rendimiento, inaccesibles para la mayoría de los productores campesinos y se ignoran problemas fundamentales, como el de la comercialización. Para esta investigación se realizaron entrevistas a un técnico de la Fundación Produce y una investigadora del CIMMYT⁸ que corroboran esta afirmación.

El proceso ecoinnovador se puede dar en cualquier parte del ciclo productivo e incluso en los canales finales de distribución, pues no se limita al bien final en sí, más bien se centra en todas las formas en que esta práctica puede impactar positivamente en el ambiente, la población y los campesinos. Dicha práctica, a través de mecanismos propios y actores pertenecientes al mismo lugar, asegura que las mejoras se centren en las demandas locales sin descuidar los intereses externos o internacionales, lo que incrementa el bienestar general de la comunidad. Por ejemplo, mediante el fortalecimiento y la mejora de canales de comercialización conocidos, como los mercados locales, en nuestro caso el mercado alternativo de Tlaxcala, visitado en el trabajo de campo.

En la investigación más reciente se documentaron los esfuerzos de organizaciones como el GVG y el Centro de Economía Social para promover la milpa y los huertos de traspatio, con variedades nativas y técnicas agroecológicas. Pudimos observar que, como parte de la recuperación de los maíces nativos en comunidades como Vicente Guerrero e Ixtenco, se privilegia una diversificación de siembra de muchas de las 150 variedades existentes en el Estado y llama la atención cómo a cada variedad se le otorga, debido a la relación cultural que existe con el grano, un uso distinto. En el caso del GVG, en las entrevistas realizadas en 2018 a las mujeres de la organización, notamos que la decisión de sembrar una variedad u otra depende del uso que se le dará; por ejemplo, existe una que

⁸ Una novedad que podría verse como ecoinnovación del Programa MasAgro-CIMMYT, dirigido a productores de maíz de temporal, es la promoción de la labranza cero.

es mejor para el atole, otra que conviene más para hacer pinole y otra para hacer tortillas, esta decisión es tomada por las mujeres.

En el proyecto de la CibioGem, del trabajo de campo de 2013 a 2014 pudimos obtener costos de producción comparativos y rendimientos de maíces nativos y maíces híbridos, encontramos que el ahorro en costo de producción por compra de semilla es significativo y que si los maíces híbridos no tienen las condiciones de riego, los rendimientos no son tan dispares (cuadro 6.1 y gráfica 6.4). Con respecto a los rendimientos de los híbridos, sólo tres productores declararon obtener más de ocho toneladas por hectárea, y cinco de ellos informaron de un rendimiento de 3.5 a 7.5 (trabajo de campo 2012-2013), similar al de los nativos.

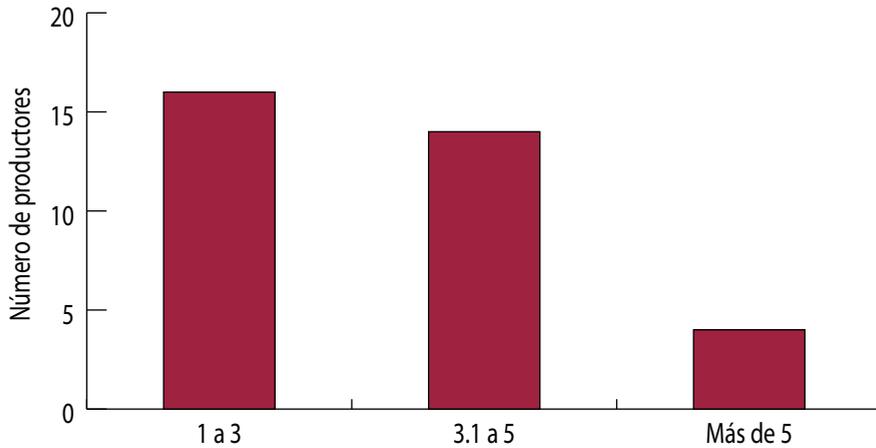
Cuadro 6.1. Costos de producción por hectárea en maíces nativos e híbridos en Tlaxcala, 2012-2013

Rango/costo promedio		Núm. de productores entrevistados
Maíz híbrido		
De \$1 000 a \$2 500	\$1 666	3
De \$2 501 a \$7 000	\$5 600	1
De \$7 001 a \$9 999	\$8 066	3
Más de \$10 000	\$12 500	2
Maíz nativo		
De \$2 500 a \$2 999	\$1 022	11
De \$3 001 a \$4 999	\$3 925	4
Más de \$5 000	\$5 312	8

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2012-2013.

En el trabajo de campo del proyecto de Ecoinnovación se entrevistaron, además de a integrantes del GVG, a diversos actores sociales relacionados con la innovación tecnológica en el maíz, comparando sus diversas concepciones acerca de la tecnología adecuada para el grano (cuadro 6.2). También se consideró el papel del mercado alternativo de Tlaxcala para promover los maíces nativos, una alimentación sana y la herbolaria.

Gráfica 6.4. Tlaxcala: rendimientos de maíz nativo



Fuente: trabajo de campo, 2012-2013.

En el caso de Ixtenco, si bien es cierto que la recuperación de los maíces nativos se da mediante la siembra para el consumo, coexiste otro uso que ya se ha convertido en una tradición: la elaboración de portadas con semillas. Éstas son cuadros hechos con semillas de maíces de colores y de otros cultivos (frijol, chícharo, calabaza, amaranto), pero resaltan los maíces negros, azules, morados, rojos, rosados, naranjas y amarillos. La importancia de este uso del grano es que tiene una proyección relevante afuera de la comunidad; en una entrevista en 2019 uno de estos artistas nos informó que cada año son invitados a elaborar portadas en otras comunidades e, inclusive, en otros estados.

En este municipio encontramos que existen grupos informales articulados de productores y artesanos de maíz, el único municipio otomí (yumhu) de Tlaxcala, un pueblo originario con un trazo urbano colonial. La tenencia de la tierra en Ixtenco es pequeña propiedad (600 ha) y ejido (900 ha). Entrevistamos a integrantes de un grupo de cuatro productores, en el cual participan dos maestros de portadas, tapetes y cuadros con sus discípulos, que han recibido reconocimiento como productores de maíces nativos, así como por la elaboración de portadas, tapetes y cuadros, artesanía y joyería. Es tal la importancia de esta artesanía que recientemente se declaró a la Confección de Cuadros de Semillas como Patrimonio Cultural Inmaterial del Estado de Tlaxcala.

Cuadro 6.2. Red de actores y su propuesta de innovación

Actor entrevistado	Milpa, maíces nativos, agroecología	Agricultura convencional con uso intensivo de insumos
Grupo Vicente Guerrero-Clarita	Milpa, rescate de maíces nativos, recuperación de suelos, mercado alternativo	
Grupo Vicente Guerrero-Emiliano	Herbolaria, rescate de saberes, biodiversidad, mercado	
Fundación Produce-Ing. Cortés		Cultivo de girasol, labranza cero, ponedoras
Centro de Economía Social	Huertos biointensivos orgánicos, biodigestores, agricultura campesina (no mencionaron milpa)	
Gran productor de maíz-Coapixtla		Maíz híbrido, riego, agroquímicos, mecanización, monocultivo de alto rendimiento
Académicos de la Universidad de Tlaxcala y El Colegio de Tlaxcala	Agroecología, señalamiento de ausencia de milpa, pérdida de agricultura campesina	
Investigadora del CIMMYT	MasAgro-pequeños productores de temporal, agricultura de conservación	MasAgro-pequeños productores de temporal, maquinaria para siembra, monocultivo, semillas mejoradas híbridas

Fuente: trabajo de campo, 2018.

Otra forma de preservación es por medio de la religiosidad, en Ixtenco existe la tradición del atole agrio, el cual se elabora con maíz azul, que se prepara mensualmente como parte de un ritual religioso en honor a San Juan Bautista, patrono de la comunidad. Asimismo, en el municipio encontramos que hay iniciativas para fomentar la producción de maíces nativos con uso de técnicas agroecológicas, así como nuevos usos para el maíz (artesanías) y nichos de alimentación sana (Ferias del Maíz y mercados alternativos); también es importante el rescate de saberes locales.

Respecto al tema ambiental, el trabajo de campo en ambos proyectos nos mostró que se asocia la siembra y promoción de maíces nativos con una producción basada en la agroecología que no dañe el medio ambiente, al mismo tiempo que se incentiva el rescate de nuevas variedades de maíz nativo, y destaca la promoción de espacios de venta de productos para una alimentación sana y para el intercambio de semillas (mercado alternativo y Ferias del Maíz).

Durante décadas estos esfuerzos se han hecho al margen del gobierno y las barreras de mercado. Se ha avanzado por la cooperación de organizaciones regionales (GVG y sus comunidades de influencia), la vinculación con el Congreso estatal, con universidades, académicos, organizaciones sociales y algunas instituciones de gobierno para los usos artesanales, como el Fondo Nacional para las Artesanías (Fonart). En casi todas las entrevistas se mencionó la ausencia de apoyos gubernamentales para la promoción de maíces nativos. Un aspecto importante es que el GVG fue un actor proponente y activo para lograr la aprobación de la ley de Tlaxcala, en alianza con la entonces diputada local Ana Lilia Rivera, ahora senadora, que impulsó la ley federal. La aprobación de esta última, y el posible giro en la política agrícola pueden permitir ciertas expectativas optimistas, pese a confrontaciones y conflictos, respecto al fomento y conservación de los maíces nativos, y el mejoramiento de las condiciones de sus productoras y productores.

Conclusiones

A partir de la evidencia mostrada en el texto, tanto a nivel de hallazgos de campo como de revisión de las leyes locales y federales, podemos concluir que es evidente que la ley federal se inspira en la de Tlaxcala, pero que la primera adolece de inexactitudes que han sido campo fértil para las críticas. La ley de Tlaxcala fue un precedente importante en 2011, tampoco exenta de polémica, pero hasta la fecha no se ha aplicado y la aprobación del reglamento respectivo ha sido obstaculizada por factores políticos. Consideramos que éste es un riesgo presente en la ley federal, pese a la mayoría de Morena en el Congreso, puesto que tanto el poderoso *lobby* de las industrias semillera y agrobiotecnológica, que sienten amenazados sus intereses, como las organizaciones más radicales de de-

fensa del maíz nativo y la agricultura campesina, la consideran insuficiente y promotora del maíz transgénico.

La situación de los productores expuesta brevemente a partir del trabajo de campo refleja su resistencia al seguir sembrando maíz nativo en condiciones adversas, el arraigo cultural y alimentario a la planta, y su potencial para la producción de alimentos y afrontar los riesgos del cambio climático. También expresa la urgencia de políticas públicas que los favorezcan y les permitan seguir sembrando estos granos, para lo cual consideramos que leyes adecuadas pueden ser un instrumento, pero no el único, puesto que es necesario y urgente que las instituciones gubernamentales pongan en práctica programas que beneficien a estos productores y sus maíces nativos. Estas acciones gubernamentales deberán partir de las valiosas experiencias que algunos grupos campesinos organizados tienen respecto a la promoción de la agroecología y la conservación de maíces nativos, como el GVG. Ésta es la expectativa que se tiene y está por verse si el nuevo gobierno cumplirá.

Bibliografía

- Aguilar**, Jasmín, Catarina Illsley y Catherine Marielle (2007). “Los sistemas agrícolas del maíz y sus procesos técnicos”, en Gustavo Esteva y Catherine Marielle (coords.), *Sin maíz no hay país*, México, Conaculta, pp. 83-122.
- Álvarez**, Julia (2019). “Ley federal para el fomento y protección del maíz nativo”, *El Soberano*, 29 de octubre. Disponible en: <<http://elsoberano.mx/opinion/ley-federal-para-el-fomento-y-proteccion-del-maiz-nativo/>> (consultado el 20 de octubre de 2019).
- Boege**, Eckart y Tzinnia Carranza (2009). *Agricultura sostenible campesino indígena, soberanía alimentaria y equidad de género. Seis experiencias de organizaciones indígenas y campesinas en México*, México, PIDAASSA, pp. 209-248.
- Castañeda**, Yolanda y Yolanda Massieu (2017). “Las semillas de maíz: artefacto, bien común y ser vivo”, *Sociedades rurales. Producción y medio ambiente*, núm. 32, pp.17-48.
- Chauvet**, Michelle y Elena Lazos (2014). “El maíz transgénico en Sinaloa: ¿tecnología inapropiada, obsoleta o de vanguardia? Implicaciones socioeconómicas de la posible siembra comercial”, *Sociológica*, núm. 83, año 29, septiembre-diciembre, pp. 241-278.

- Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) (2004). *Maíz y biodiversidad. Efectos del maíz transgénico en México*, Canadá, CCA. Disponible en: <<http://www3.cec.org/islandora/es/item/2152-maize-and-biodiversity-effects-transgenic-maize-in-mexico-key-findings-and-es.pdf>> (consultado el 13 de noviembre de 2019).
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) (2012). *Razas de maíz en México*. Disponible en: <<https://www.biodiversidad.gob.mx/usuarios/maices/razas2012.html>> (consultado el 3 de noviembre de 2019).
- De Ita, Ana (2011). “Ley de protección al maíz de Tlaxcala: caballo de Troya”, *La Jornada*, 26 de abril. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2011/04/26/opinion/014a1pol>> (consultado el 13 de noviembre de 2019).
- Demanda Colectiva Maíz (2017). Séptimo informe semestral, 5 de enero. Disponible en: <<http://demandacolectivamaiz.mx/wp/demanda-informes/>> (consultado el 25 de noviembre de 2019).
- Hewitt, Cynthia (1975). *La modernización de la agricultura mexicana. 1940-1970*, México, Siglo XXI Editores.
- Martínez Torres, Ma. Elena y Peter Rosset (2014). “Rural Social Movements and Diálogo de Saberes: Territories, Food Sovereignty, and Agroecology”, ponencia núm. 4 en la Conferencia Internacional de la Universidad de Yale “Food Sovereignty: A Critical Dialogue”, *The Journal of Peasant Studies*, 14 y 15 de septiembre de 2013. Disponible en: <www.yale.edu/agrarianstudies/foodsovereignty/pprs/4_Rosset_Torres_2013.pdf> (consultado el 23 de noviembre de 2019).
- Massieu, Yolanda (1999). “El fallido Protocolo de Cartagena: ¿hacia un mundo sin bioseguridad?”, *El Cotidiano*, año 15, núm. 97, pp. 111-120.
- Massieu, Yolanda (2016). “Sustentabilidad, soberanía alimentaria y políticas públicas en México: ¿misión imposible?”, en Felipe Torres, Carmen del Valle, Jessica Tolentino y Érika Martínez (coords.), *Reflexiones sobre seguridad alimentaria. Búsqueda y alternativas para el desarrollo de México*, México, IIEC-UNAM, pp.177-212.
- Massieu, Yolanda y Adelita San Vicente (2006). “El proceso de aprobación de la Ley de Bioseguridad: política a la mexicana e interés nacional”, *El Cotidiano*, año 21, núm. 136, pp. 39-51.
- Massieu, Yolanda y Lucio Noriero (2018). “Campesinos maiceros en Tlaxcala: viabilidad, caracterización y respuestas ante el maíz transgénico”, *Sociedad y Ambiente*, año 6, núm. 16, pp. 179-206.

- Periódico** Oficial del Estado de Tlaxcala (2011). “Ley de fomento y protección al maíz como patrimonio originario, en diversificación constante y alimentario para el estado de Tlaxcala”, núm. 2 extraordinario, 18 de enero. Disponible en: <<http://contraloria.tlaxcala.gob.mx/pdf/normateca/Ley%20de%20Fomento%20y%20Protecci%C3%B3n%20al%20Ma%C3%ADz%20como%20Patrimonio%20Originario%20en%20Diversificaci%C3%B3n%20Constante%20y%20Alimentario%20para%20el%20Estado%20de%20Tlaxcala.pdf>> (consultado el 24 de noviembre de 2019).
- Red** en Defensa del Maíz (2019). “Posicionamiento de la Red en Defensa del Maíz sobre el dictamen emitido por el Senado de la Ley federal para el fomento y protección del maíz nativo”, *Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (CECCAM)*, 2 de octubre. Disponible en: <<http://www.ceccam.org/node/2849>>.
- Ribeiro**, Silvia (2011). “Maíz transgénico: leyes para prevenir la justicia”, *La Jornada*, 26 de marzo. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2011/03/26/opinion/026a1eco>> (consultado el 4 de diciembre de 2019).
- Sánchez**, Sheila (2019). “La industria teme que la ley de protección al maíz genere pérdidas de 10000 mdp”, *Expansión*, 5 de noviembre. Disponible en: <<https://expansion.mx/empresas/2019/11/05/la-industria-teme-que-la-ley-de-proteccion-al-maiz-genere-perdidas-de-10000-mdp>> (consultado el 23 de noviembre de 2019).
- Secretaría** de Agricultura de Desarrollo Rural (Sader) (2020). *Producción para el Bienestar*, México. Disponible en: <<https://www.gob.mx/produccionparaelbienestar#:~:text=Producci%C3%B3n%20para%20el%20Bienestar%20es,caf%C3%A9%20y%20ca%C3%B1a%20de%20az%C3%ACar>> (consultado el 1° de febrero de 2020).
- Secretaría** de Fomento Agropecuario del Estado de Tlaxcala (Sefoa) (2012). *Padrones de beneficiarios 2012*. Mimeo.
- Senado** de la República (2019). “Iniciativas, LXXIV/ISPO-128/94786”, *Gaceta del Senado*, 25 de abril. Disponible en: <https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/94786> (consultado el 13 de noviembre de 2019) (consultado el 15 de diciembre de 2019).
- Servicio** de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) (2017). *Producción agrícola*. Disponible en: <www.gob.mx/siap/acciones-y-programas/produccion-agricola-33119>.

Conclusiones

- 1) En México, los pequeños y medianos productores poseen 85% de la superficie agropecuaria y forestal, generan la mitad de la producción nacional, son productores importantes de alimentos, contratan más de 60% del empleo pagado, son abastecedores de materia prima para la agroindustria y mantienen la diversidad genética. En gran medida, en las manos de este sector de campesinos se encuentra potencialmente la posibilidad de sostener la producción de alimentos que lleve al país a una autosuficiencia alimentaria. En los últimos años, ante el crecimiento del problema del hambre, instituciones como la FAO y hasta el Banco Mundial han reconocido la importancia de este sector para resolver el problema de la alimentación. De ahí la relevancia de considerarlo como una solución y no como un problema para alcanzar la autosuficiencia alimentaria.

Sin embargo, en México, los gobiernos neoliberales lo han visto como un sector improductivo por lo que en lugar de impulsar políticas de fomento para mejorar su producción y productividad, y considerarlo como una alternativa para resolver los problemas alimentarios en nuestro país, lo abandonaron, desmantelando y privatizando las empresas paraestatales vinculadas al apoyo del campo, y sometiéndolo al mismo tiempo a una competencia indiscriminada con la desregulación del mercado y la apertura comercial.

- 2) Las políticas neoliberales de las últimas tres décadas provocaron la caída en la producción de los principales granos básicos para la alimentación de la población y el aumento considerable de las importaciones de alimentos, en particular de los granos básicos, lo que ha incrementado nuestra dependencia alimentaria hacia el exterior, haciéndonos más vulnerables a los vaivenes del mercado, de nuestros “socios” comerciales y de algunas empresas nacionales y transna-

cionales que tienen un enorme peso en los mercados agropecuarios, como son las transnacionales Cargill y Archer Daniells, y las nacionales Maseca y Minsa, que controlan el mercado de los granos.

Desde la década de 1990, la producción de alimentos en México ha disminuido de forma considerable, y en el caso de algunos granos básicos la caída ha sido drástica, acrecentando nuestra inseguridad y dependencia alimentarias, con el agravante de que esta dependencia se concentra en Estados Unidos, pues gran parte de las transacciones comerciales agropecuarias se realizan con este país.

Con el argumento economicista miope de los impulsores del neoliberalismo que considera mejor opción importar alimentos que producirlos en el país, bajo el supuesto de ser más barato, los gobiernos neoliberales le apostaron a la apertura comercial y a la desregulación del mercado, enarbolando las “ventajas comparativas” y la rentabilidad como dos principios fundamentales, sin ponderar los efectos económicos, y muchos menos los sociales y culturales, que esta política tendría en el sector rural.

Con la apertura comercial, las importaciones de alimentos aumentaron y el saldo de la balanza agroalimentaria pasó de ser superavitario a deficitario, y en la última década el déficit se ha incrementado. Tan sólo entre 2013 y 2018 se importaron 120 millones de toneladas de los seis cultivos considerados estratégicos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), debido principalmente a que en algunos de ellos, como es el caso del arroz, trigo y sorgo, la superficie se redujo entre 1980 y 2018.

El caso del maíz es excepcional, porque mientras la producción del maíz blanco no se ha derrumbado como se esperaba con la apertura comercial y tampoco se han incrementado las importaciones, en el caso del amarillo las importaciones han crecido de manera considerable, destinándolo principalmente a la elaboración de alimentos balanceados y la producción de almidones.

- 3) El maíz es un tema prioritario en la perspectiva de alcanzar la autosuficiencia alimentaria, debido a que para muchos campesinos, en particular para los más pobres, constituye el eje de su estrategia de sobrevivencia y es uno de los principales alimentos de la población mexicana, en particular la rural. En 2016 se sembraron 7762000 hectáreas de maíz en 6564000 terrenos agrícolas, en condiciones muy heterogéneas. El 60% de la producción nacional de maíz es rea-

lizada por pequeños productores, quienes destinan alrededor de 30% al autoconsumo. Estos campesinos producen maíz por su valor de uso, no por su valor de cambio, es decir, lo producen fundamentalmente para satisfacer las necesidades familiares y no para obtener ganancias.

En la cadena maíz-tortilla han ganado terreno las transnacionales, las que controlan la producción y el mercado de semillas híbridas y certificadas, buena parte del acopio y comercialización del maíz y la industrialización. El cambio de esta estructura de control y poder económico representa una de las dificultades a las que se tendrá que enfrentar la estrategia para alcanzar la autosuficiencia alimentaria.

- 4) Entre 1980 y 2018 la productividad de cultivos asociados a la alimentación como maíz, trigo, frijol y arroz; las oleaginosas, como soya, algodón, ajonjolí y cártamo, fue baja, los rendimientos tuvieron incrementos muy bajos o negativos. Los factores que inciden en la baja productividad de estos productores son diversos y enfrentarlos requiere de una reorientación fuerte de las políticas dirigidas a ellos y de cuantiosos recursos presupuestales; asimismo, se necesita impulsar una política que permita avanzar hacia una verdadera autosuficiencia alimentaria.
- 5) A pesar de que el presupuesto dirigido al sector rural, por medio de distintos programas, creció en los últimos años, las condiciones de la población rural, en particular de los pequeños y medianos productores, no han mejorado debido a varias razones, entre las cuales se pueden mencionar: una buena parte de los pequeños y medianos productores no reciben ningún tipo de apoyo de carácter productivo; los recursos presupuestales se concentran en los productores más grandes; gran parte de los recursos presupuestales dirigidos al sector rural están orientados a programas de asistencia y no de fomento productivo; la falta de continuidad de los apoyos a proyectos productivos.
- 6) De acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, el actual gobierno, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, plantea una reorientación de la política hacia el sector rural en relación con la desarrollada por sus antecesores. A diferencia de aquellos, el actual gobierno se propone: mayor intervención del Estado en el sector rural, partiendo de que “el mercado no sustituye al Estado”; fomentar la economía de bienestar apoyando a los pobres; impulsar el mercado interno y el empleo, y rescatar al campo, teniendo como

uno de sus proyectos prioritarios la autosuficiencia alimentaria. Sin embargo, se enfrenta a grandes retos en los terrenos económicos, político y social. En particular, en el tema económico uno de los grandes retos es el relativo a las limitaciones presupuestales con el objetivo de “mantener finanzas sanas, bajo el principio de que no se gastará más dinero del que ingrese a la hacienda pública”.

- 7) El Presupuesto de Egresos de la Federación relacionado con el sector rural concreta algunas de las propuestas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo, y se enfoca, en buena medida, en los pequeños productores, los que tienen menos recursos y, en la región sur sureste de nuestro país, además destacan los apoyos dirigidos a las mujeres del sector rural. Es probable que la decisión de apoyar con más recursos al sector que fue descuidado por los anteriores gobiernos no tenga un impacto inmediato, claro y contundente en el crecimiento del producto interno bruto del sector agropecuario y será más difícil medir el impacto que tiene en las condiciones de vida de la población rural. Sin embargo, esa es la apuesta del actual gobierno.
- 8) En la perspectiva de reorientar la política hacia el sector rural enfocándola, en buena medida, en los pequeños productores con menos recursos, un proyecto prioritario del gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador es alcanzar la autosuficiencia alimentaria, considerando distintas fases del proceso de producción-circulación-consumo. La nueva estrategia representa un cambio radical respecto a la política neoliberal impulsada desde hace más de tres décadas.

El reto es mayúsculo no sólo porque se requiere de recursos presupuestales considerables para “producir dentro del país, en la medida de lo posible, las semillas, los insumos, la energía y la maquinaria y equipo necesarios para la actividad productiva de alimentos”, y “producir internamente los alimentos básicos y estratégicos que demanda la población”, como lo plantea el proyecto, sino también porque en el contexto de un sistema alimentario globalizado en el que las empresas transnacionales tienen un peso muy importante, plantearse alcanzar la autosuficiencia alimentaria seguramente enfrentará muchas resistencias. Estas empresas inciden de manera determinante en el acopio y comercialización del fertilizante importados, en la producción y venta de semillas, mejoras y herbicidas, y en el acopio y comercialización de los granos básicos importados. Sin embargo, a

favor de estas empresas juega el hecho de que se haya desmantelado durante los gobiernos neoliberales la gran infraestructura que se había edificado a lo largo de los años para el acopio y la distribución de los granos básicos y para la producción y distribución de semillas e insumos.

Ahora bien, no se puede caminar hacia una verdadera transformación del país sin mejorar las condiciones de vida de las familias campesinas y sin garantizar la producción de alimentos suficientes para satisfacer las necesidades de la población, apuesta en la que la pequeña agricultura tiene un papel determinante. La producción en el país de alimentos estratégicos para satisfacer las necesidades de la población implica reducir la vulnerabilidad hacia el exterior y la dependencia alimentaria.

- 9) Desde la Revolución verde, la mejora en la producción se ha sustentado en las semillas mejoradas y en el paquete tecnológico que las acompaña, en los últimos años han cobrado mayor presencia los transgénicos. La producción y el mercado de este tipo de semillas está en manos de unas cuantas empresas transnacionales. Ante esta situación, desde la perspectiva de la autosuficiencia alimentaria, es relevante voltear los ojos a la riqueza genética de los maíces nativos, que es un patrimonio de las y los mexicanos y es estratégica para los riesgos del cambio climático y para asegurar el acceso al consumo de alimentos sanos. Las variedades nativas de granos son sembradas por campesinos, campesinas e indígenas temporaleros y minifundistas en todo el país, frecuentemente bajo el sistema milpa, de grandes virtudes alimentarias y ecológicas. Es evidente la necesidad de una política pública que fomente y proteja la producción de maíces nativos.

En el impulso a la autosuficiencia un aspecto importante es la innovación tecnológica con prácticas sustentables, ya que la degradación de los suelos es grave y afecta a 89 millones de hectáreas. En el Plan Nacional de Desarrollo y en el Acuerdo para la Autosuficiencia se plantea la instrumentación de prácticas agroecológicas y de producción sustentable con miras a cambiar el modelo tecnológico y revertir la erosión de los suelos. Éste es otro de los grandes retos que debe afrontar la estrategia para alcanzar la autosuficiencia alimentaria; por un lado, se enfrenta a los intereses de las grandes empresas, principalmente transnacionales, que tienen intenciones de ampliar el

uso de agroquímicos y semillas transgénicas y, por otro, se requiere mantener la estrategia de forma consistente para revertir problema.

- 10) Un aspecto controvertido es el otorgamiento directo de recursos económicos a los productores. Por un lado, se busca romper con vicios, clientelismo y corrupción que prevalecían en las formas de entregar los recursos de los programas anteriores; por otro, desincentiva la organización de los productores con todas las ventajas que tiene en términos de escala, cooperación, solidaridad y fortalecimiento del tejido social.
- 11) La merma en la producción de alimentos, en especial de los granos básicos para la alimentación de la población mexicana en general, y de la rural en particular, ha estado acompañada del cambio en los hábitos alimenticios con la introducción de alimentos industrializados y el aumento del consumo de éstos, lo que ha incrementado los problemas de salud.

Las distintas estrategias de combate a la pobreza instrumentadas por los anteriores gobiernos no tuvieron resultados positivos, más bien fueron un fracaso (de acuerdo con información recabada y proporcionada por Coneval, más de 55% de la población rural está en la pobreza).

Asimismo, la política económica neoliberal, y en particular agropecuaria, aumentaba más y más rápido el número de pobres en el sector rural que los que la política asistencialista y clientelar podía redimir.

- 12) Especial atención merece el papel tan importante que desempeñan las mujeres rurales en la alimentación de las familias campesinas. Las políticas instrumentadas por el neoliberalismo han dado lugar a una falsa visibilización de las mujeres campesinas. Si bien en el discurso se reconoce la importancia de su trabajo en la producción de alimentos para la subsistencia y los mercados locales, en la distribución de los alimentos al interior de los hogares, en la preparación de alimentos y en el cuidado del estado nutricional de la familia, en realidad las políticas dirigidas a ellas han acentuado las desigualdades de género.

De acuerdo con el Programa para el Bienestar –que es un programa emblema del actual gobierno–, en 2019 se apoyó a un mayor número de mujeres con proyectos para la producción; sin embargo, hace falta impulsar programas que consideren la importancia de la diversidad de los roles productivos y reproductivos de las mujeres y

tener en cuenta los múltiples objetivos productivos y reproductivos de las y los miembros del hogar y su variación según el ciclo de vida familiar. También debe reconocerse que un gran número de mujeres sostienen diferentes relaciones con la naturaleza, casi siempre ecocéntricas.

La edición digital de
*La autosuficiencia alimentaria en la coyuntura
de la cuarta transformación,*
se terminó en mayo de 2021,
bajo el cuidado de
Logos Editores.

