

# **POLÍTICAS AGROPECUARIAS, FORESTALES Y PESQUERAS**

**José Luis Calva**

Coordinador

Adolfo Álvarez Macias

Belem Dolores Avendaño Ruiz

José Luis Calva

Beatriz A. Cavallotti V.

José I. Cortés Flores

Alejandro Espinosa Calderón

Juan José Flores Verduzco

Luis Ramiro García Chávez

Manuel Ángel Gómez Cruz

Laura Gómez Tovar

María del Carmen Hernández Moreno

Leobardo Jiménez Sánchez

Yolanda Massieu Trigo

Georgel Moctezuma López

César Adrián Ramírez Miranda

Gerardo Reyes Guzmán

Héctor Manuel Robles Berlanga

Alejandro Sánchez Vélez

Rita Schwentesius Rindermann

Darcy Victor Tetreault

Juan de Dios Trujillo Félix

Antonio Turrent Fernández

Alejandro Villamar Calderón



## **Análisis Estratégico para el Desarrollo**



FACULTAD DE ECONOMIA  
BIBLIOTECA



188209

NAL DE UNIVERSITARIOS



## **ESTRATEGIA PARA RECUPERAR LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y LA PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS**

**CÉSAR ADRIÁN RAMÍREZ MIRANDA \***

**JUAN JOSÉ FLORES VERDUZCO \***

La pérdida de la soberanía alimentaria como producto de las políticas neoliberales implantadas desde la década de 1980 coloca a nuestro país en una situación sumamente vulnerable debido a un contexto internacional complejizado al que concurren diversos elementos que consolidarán las tendencias alcistas de los precios de los alimentos durante los próximos años, al mismo tiempo que fortalecerán las presiones para el cultivo de organismos genéticamente modificados.

El impacto del aumento de los precios internacionales de los granos básicos sobre nuestro país puede ser aún mayor, debido a las deficiencias de las cadenas de abastecimiento y a la desigual distribución del ingreso. Por esta razón y dado que la soberanía alimentaria constituye la base de la soberanía de cualquier país, es fundamental emprender una estrategia para impulsar la producción de granos básicos en nuestro país partiendo del fortalecimiento de la economía campesina e indígena.

Centrar la recuperación de la agricultura de básicos en la economía campesina implica un viraje en el estilo de desarrollo, descartando las prescripciones neoliberales asentadas en las ventajas comparativas, para abrir paso a un renovado protagonismo del Estado, ahora respaldado por la amplia participación de pueblos y comunidades.

Toda vez que los desafíos para nuestra agricultura son ahora más complejos que hace cinco años, en estas líneas se reitera la urgencia de colocar a los espacios rurales en el centro de la construcción de un proyecto de nación con soberanía, equidad, democracia y sustentabilidad. El desafío del cambio climático y la necesidad de una transición energética hacia fuentes re-

\* Dirección de Centros Regionales de la Universidad Autónoma Chapingo. Los autores agradecen el apoyo del ingeniero Ricardo Adolfo Martínez en el procesamiento de la información estadística.

novables y de menor impacto ambiental implican importantes definiciones en torno a la producción de alimentos y de biocombustibles, así como sobre el papel que deben jugar los campesinos en la agricultura del siglo XXI. En el eje de nuestra reflexión se encuentra el cultivo del maíz por su importancia económica, política, social y cultural en la agricultura mexicana.

### UN CONTEXTO CADA VEZ MÁS COMPLEJO Y ADVERSO

El proceso de debilitamiento de la agricultura mexicana es de larga data y no se reduce a la dimensión productiva. Involucra todos los ámbitos que concurren a la producción agropecuaria<sup>1</sup> y su raíz más honda se encuentra en la subordinación del campo a la ciudad y de la agricultura a la industria. Sin embargo, es a partir de la implantación de las políticas neoliberales, a inicios de la década de los ochenta que el campo mexicano profundiza su declive, expresado de manera irrefutable en la incapacidad para producir con suficiencia los alimentos que la población requiere, en la expulsión de amplios contingentes hacia destinos precarios y en la pérdida de expectativas para los jóvenes del campo.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Desde la perspectiva ambiental, México se distingue por la degradación acelerada de los recursos naturales: pérdida de la masa forestal, erosión y salinización de los suelos, contaminación de los ríos y cuerpos de agua, sobreexplotación de 15% de los acuíferos, alteración del ciclo hidrológico, erosión del material genético y alta vulnerabilidad a los fenómenos meteorológicos derivados del cambio climático. Así, 64% de los suelos del país presentan algún nivel de degradación y anualmente se pierden alrededor de 500 mil hectáreas de bosques y selvas; 74% de los ríos, lagos y embalses que monitorea la Comisión Nacional del Agua están contaminados por desechos fecales arrojados desde las ciudades, por residuos de la agricultura y por tóxicos derivados de la actividad industrial. En lo tecnológico, el campo mexicano alberga aplicaciones biotecnológicas y hasta ciberneticas, con una notable expansión de la agricultura protegida, pero destaca el agotamiento económico y productivo del modelo insumista, la regresión tecnológica derivada de las estrategias defensivas de los campesinos y la persistencia de la tecnología tradicional. En la dimensión sociocultural, junto con la persistencia de la pobreza rural, se acude a la exclusión de amplios grupos sociales, la feminización del espacio rural, el surgimiento de movimientos de resistencia, la convergencia intensa de diversas perspectivas culturales, la resignificación de las tradiciones, el surgimiento de las nuevas identidades y el fortalecimiento de los localismos.

<sup>2</sup> Los saldo de las políticas neoliberales son catastróficos en cuanto implicaron el rezago de México frente a otros países, que también asumieron estrategias pragmáticas de inserción al mercado internacional asentadas en el activismo del Estado: “Al principiar los ochenta (1982), México tenía un producto interno bruto por habitante de 2 514.7 dólares corrientes, superior al PIB per cápita de Corea del Sur, que era de 1 893 dólares [...] Después de repetidos ciclos de freno y arranque durante el periodo 1983-2005, el producto interno bruto por habitante en México apenas alcanzó los 7 224 dólares corrientes en 2005, al crecer a una tasa media real de apenas 0.6% anual, mientras que el PIB per cápita *real* de Corea del Sur alcanzó los 15 956.5 dólares corrientes, al crecer a una tasa media del 6% anual. La diferencia entre el éxito coreano y el pésimo

Hace ocho años nuestro país perdió la oportunidad de dar un viraje en las políticas públicas para revalorar el papel de la agricultura y poner al país en una ruta distinta de desarrollo. Las condiciones eran adecuadas, pues se contaba ya con instrumentos legales apropiados y un vigoroso movimiento campesino que había conformado una plataforma de trabajo mediante la firma del Acuerdo Nacional para el Campo.<sup>3</sup> Entonces eran ya evidentes los saldos de casi cinco lustros de políticas de apertura comercial y desmantelamiento de la estructura de fomento a la producción agropecuaria, por lo que, en el contexto de una obra amplia que demandó una nueva agenda para el desarrollo de nuestro país, propusimos una reorientación de las políticas agrícolas y de desarrollo rural para el sector de granos y oleaginosas, asentadas en una revaloración del papel de la agricultura y de la producción campesina.<sup>4</sup>

Lejos de realizar cualquier viraje para buscar mayor legitimidad entre la población rural y atemperar la pérdida de la soberanía alimentaria, el gobierno de Felipe Calderón se mantuvo firme en las líneas de política agrícola establecidas durante el periodo salinista, dirigidas a desplazar a los campesinos de la producción agropecuaria (Téllez, 1994) y articuladas en lo que hemos llamado la ecuación neoliberal para la modernización del campo mexicano (Ramírez, 1997), pese a que ésta ya había demostrado su fracaso con

---

mo desempeño de la economía mexicana radica en las distintas estrategias de desarrollo e inserción en la economía internacional” (Calva, 2006:410).

<sup>3</sup> Los principios rectores del Acuerdo Nacional para el Campo, firmados por el poder Ejecutivo federal y las organizaciones integrantes del movimiento El Campo No Aguanta Más, en abril de 2003, definen una plataforma para una verdadera modernización de la agricultura mexicana con campesinos; dichos principios son: 1) papel prioritario e imprescindible de la sociedad rural a fin de asegurar su soberanía, desarrollo y viabilidad; 2) paridad entre las políticas destinadas al campo y a la ciudad; 3) soberanía y seguridad alimentarias; 4) multifuncionalidad y respeto a las formas de producción campesina e indígena; 5) presupuesto e inversión pública multianual; 6) federalismo y descentralización; 7) enfoque de desarrollo rural integral; 8) políticas públicas diferenciadas; 9) sustentabilidad y mercado interno; 10) fortalecimiento de las cadenas productivas; 11) ordenamiento de mercados; 12) diversificación económica; 13) defensa del patrimonio rural; 14) participación e inclusión social, y 15) corresponsabilidad.

<sup>4</sup> En síntesis, llamamos la atención sobre la importancia de conformar un nuevo pacto nacional con la sociedad rural y una nueva relación del Estado con los campesinos, para valorar la importancia que revisten para toda la sociedad: la soberanía alimentaria, la calidad y la inocuidad de los alimentos, la preservación de los recursos naturales, de la cultura agraria y de las identidades regionales y comunitarias; insistimos también en la necesidad de renegociar el capítulo agropecuario del TLCAN y eliminar los compromisos de apertura comercial en granos básicos y oleaginosas para proteger el empleo, la producción nacional y las finanzas públicas, y evitar la dependencia alimentaria antes que preservar los intereses de un reducido número de agroindustrias; propusimos reorientar el gasto público en el sector para dar mayor peso a la inversión y el fomento productivo, y finalmente subrayamos la necesidad de redefinir los instrumentos de política sectorial por tipos de productores y por regiones (Flores y Ramírez, 2007).

toda suficiencia, especialmente en lo que se refiere a la esperada irrupción de los capitales privados en el sector.<sup>5</sup>

De esta manera, ya en el sexenio de Felipe Calderón, la plena supresión de los aranceles a la importación en 2008 culminó el largo ciclo de apertura comercial iniciado con la adhesión de México al GATT en 1986, que significó la caída de los precios pagados al productor y una fuerte presión sobre la rentabilidad en la producción de granos.<sup>6</sup> Cerrando la pinza sobre los productores, por el lado de los costos, el PSE (Producer Support Estimate), que mide el conjunto de transferencias hacia los productores asociadas a las políticas de fomento, como porcentaje de los ingresos agropecuarios, alcanzó en 2008 un valor de 13, después de haberse ubicado en 29 durante 1991-1993 (OCDE, citado en Sagarpa, 2010).

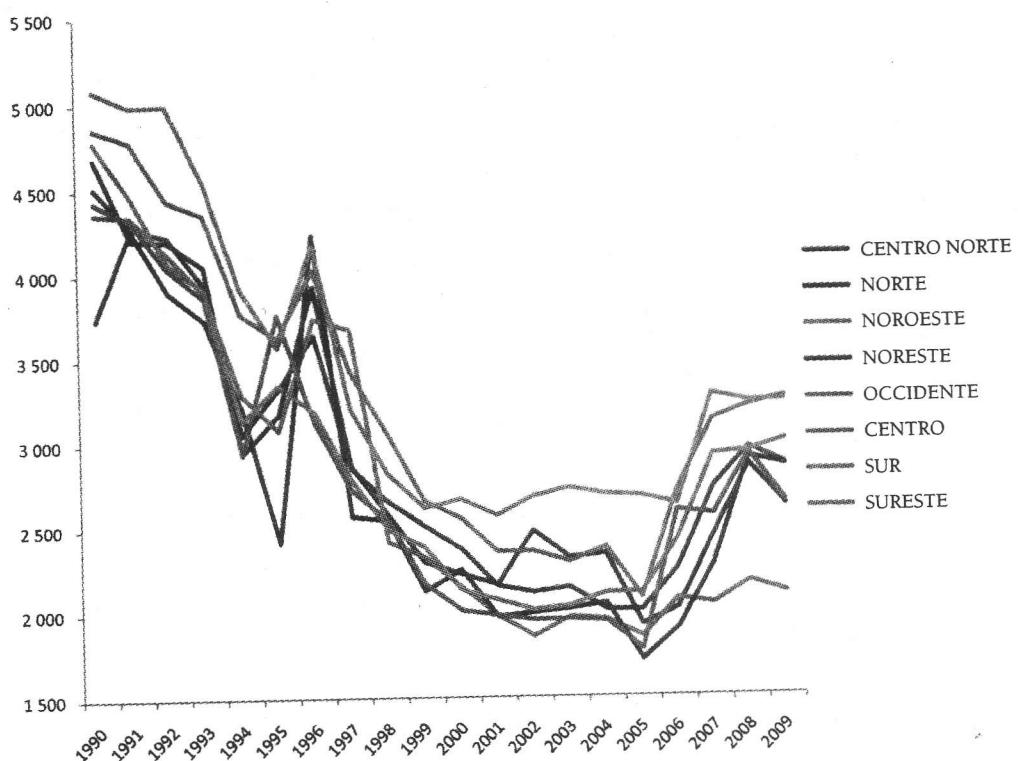
Los costos políticos de una producción alimentaria endeble se hicieron evidentes de manera temprana para el actual gobierno, pues en enero de 2007 el brusco aumento de los precios de la tortilla puso de manifiesto las deficiencias en la cadena maíz-tortilla y la vulnerabilidad de un país dependiente de las importaciones de granos en un contexto de precios internacionales al alza y un mercado externo desregulado. Meses más tarde, la debacle financiera subrayó la importancia de consolidar las bases de sustentación de las economías nacionales, entre ellas la producción de alimentos y de energía. No obstante, la política económica y la política agrícola han mantenido su apego a las prescripciones neoliberales, aun cuando el contexto internacional ha cambiado radicalmente.

Desde una perspectiva de conjunto, podemos establecer que la situación del campo mexicano es más vulnerable que hace cinco años y que tiende a agravarse debido al comportamiento de las principales variables relacionadas con los ámbitos nacional e internacional, por lo que resulta impostergable un viraje en la política agrícola y en la política económica en su conjunto.

<sup>5</sup> En términos muy sintéticos, la ecuación neoliberal para la modernización del campo mexicano supuso que la caída generalizada de la rentabilidad agropecuaria, derivada de la brusca apertura comercial y el retiro de gran parte de los subsidios a los productores, daría lugar a una pronta reasignación de los factores de la producción (tierra, trabajo y capital) una vez que se consolidara la reforma del marco jurídico en el campo. En esta perspectiva, la reforma del artículo 27 abriría paso a la venta de tierras de los ejidos y comunidades, para dar lugar a la creación de sociedades mercantiles con un flujo importante de inversiones y la capacidad de consolidar economías de escala para el proceso de modernización de la agricultura mexicana. La variable que no se consideró en esta ecuación fue la capacidad de adaptación de las economías campesinas mediante un conjunto de estrategias defensivas, entre las cuales la más relevante fue, paradójicamente, la migración (Ramírez, 1997).

<sup>6</sup> En la gráfica 1 se puede observar la brusca caída de los precios medios rurales reales del maíz en todas las regiones del país entre 1990 y 2009. Se destaca un leve repunte de los precios en 1996, para emprender una nueva declinación y alcanzar el punto más bajo en 2005.

GRÁFICA 1  
PRECIO MEDIO RURAL POR REGIÓN (1990-2009)



FUENTE: elaboración propia con datos de SIAP, Sagarpa (2011).

La fragilidad del campo mexicano quedó de manifiesto con las heladas que durante febrero de 2011 ocasionaron la pérdida de 600 mil hectáreas en el estado de Sinaloa, 290 mil en Tamaulipas, 50 mil en Guanajuato y 45 mil en Sonora, de acuerdo con diferentes fuentes periodísticas. Esta contingencia, asociada desde luego a los trastornos meteorológicos ligados al calentamiento global, se presenta en el marco de un debilitamiento estructural de la agricultura mexicana que comprende –como apuntamos líneas arriba– no sólo la dimensión productiva, sino también la ambiental, la tecnológica, la social y la institucional.

Desde la perspectiva macroeconómica, la debilidad de la agricultura se expresa en la pérdida de la soberanía alimentaria, medida en el hecho de que debamos cubrir con importaciones prácticamente una tercera parte de nuestro consumo de maíz. De acuerdo con las series estadísticas de la FAO (2011), las importaciones de maíz eran de 5 211 860 toneladas en 1998 y representaban 22.2% del consumo nacional, que en ese año ascendía a 23 442 000 toneladas (Presidencia de la República, varios años). Diez años después, las importaciones representaron 27.4% del consumo nacional, según esas mismas fuentes; pero en 2009 el maíz importado rebasó por primera vez los

10 millones de toneladas y 30% del consumo nacional de acuerdo con los datos de la Confederación Nacional de Productores de Maíz (Cámara Nacional de Maíz Industrializado, 2010). Y en 2010, como producto de la sequía, las importaciones de maíz alcanzaron los 12 millones de toneladas. Es previsible que este volumen de importaciones aumente en 2011, ya que se estima una pérdida de cinco millones de toneladas de maíz blanco debido a los siniestros de este inicio de año en Sinaloa, el principal estado productor, y al hecho de que no logró resembrarse totalmente la superficie siniestrada.

La dependencia alimentaria de nuestro país –que como promedio se ubica en 40% en el sector de granos– resulta más grave debido a que los precios agrícolas muestran tendencias alcistas en el mercado internacional: así, mientras las importaciones de maíz en 1998 eran a razón de 120 dólares por tonelada, en 2008 ascendieron hasta los 261 dólares (FAO, 2011).

Por si fuera poco, el más reciente reporte del Banco Mundial, dado a conocer a mediados de abril de 2011, indica que en los primeros tres meses de este año ocurrió un aumento significativo en el costo final del maíz y que México es el país en que se ha dado el mayor incremento, ya que entre diciembre de 2010 y marzo de 2011 el precio del grano subió 37%, más del doble de lo que aumentó en Brasil y Argentina (González, 2011).

Las tendencias alcistas de los precios agrícolas en el mercado internacional se ven reforzadas debido a que recientemente se presenta una elevada especulación en los mercados de *commodities* a causa de la alta liquidez en los fondos de inversión, lo que atenta contra el crecimiento de la economía mundial, ya que eleva el precio de las materias primas y genera presiones inflacionarias. Así los fondos cotizados de materias primas atrajeron dos mil millones de dólares durante el primer trimestre de 2011, debido a que la escasez de inventarios agrícolas atrae el interés de los inversionistas. En efecto, la variación de los precios en marzo de 2011, respecto al año anterior, fue la siguiente: algodón 167.7%, maíz 82.6%, café 77%, trigo 65.8%, según datos del Fondo Monetario Internacional.

Esta situación se complica aún más por la transición energética, pues la producción de agrocombustibles está compitiendo con la producción de alimentos y contribuye al aumento de los precios. Actualmente en Estados Unidos se utilizan 77 millones de toneladas de maíz para la producción de etanol, lo que representa 30% de la producción de Estados Unidos, más del doble del consumo del grano en México y 9.5% de la producción mundial. Cabe destacar que en 2009 la producción de Estados Unidos alcanzó un récord de 334 millones de toneladas, como producto del aumento de los rendimientos y de la superficie cultivada; no obstante, los inventarios mundiales de maíz fueron inferiores a 2004.

Todo lo anterior indica –y así lo han expresado la FAO y otros organismos internacionales– que las tendencias alcistas de los precios de los produc-

tos agrícolas se mantendrán en el mediano plazo, pues por lo menos durante dos décadas persistirá la demanda creciente de alimentos frente a una oferta inelástica, situación que justifica una urgente intervención del Estado mexicano en el ámbito productivo y en las cadenas de abasto.

Tal como lo reconoce el reporte del Banco Mundial ya citado, existe una relación directa entre el aumento de los precios de los alimentos y los niveles de pobreza, tanto que cada aumento de 10% en el precio de los alimentos lleva a la pobreza a diez millones de habitantes en el planeta. Por su parte, en su momento, la FAO estimó que la crisis alimentaria de 2007-2008 significaría que cien millones más de personas se agregarían a los 854 millones que padecen hambre en el mundo (citado por Quintana, 2008).

Entre los principales saldos de las políticas neoliberales se encuentra el aumento de la pobreza y la emigración de los hombres, mujeres y niños del campo hacia Estados Unidos o a los destinos nacionales que ofrecen empleo precario. De acuerdo con las cifras del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 6.8% de la población mexicana vive con un ingreso igual o menor a dos dólares al día y 19.5 millones de personas se encuentran en condición de pobreza alimentaria. Es así que 5% de la población se halla en el rango de prevalencia de subalimentación (PNUD, 2009).

Debe destacarse que en 2008, de las personas en pobreza alimentaria, 7.2 millones se ubicaban en las ciudades y 12.2 millones en las zonas rurales, a pesar del fuerte proceso de emigración desatado a partir de la década de los años noventa. Desde otro ángulo se puede subrayar que 72% de las localidades de hasta 15 mil habitantes, en las que reside 47% de la población, están clasificadas por el Conapo como de alta y muy alta marginación.

Desde una perspectiva más amplia, 45% de la población de nuestro país presenta algún tipo de pobreza, sea patrimonial, de capacidades o alimentaria, lo que significa una proporción demasiado elevada para un país integrante de la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico.

Es en este contexto que la emigración se ha convertido en un rasgo estructural del espacio rural (Quilaqueo, 2005), por lo que incluso se puede hablar de la configuración de un nuevo patrón de acumulación *trabajo-exportador* (Aragonés *et al.*, 2009).

De lo expuesto se desprende que el campo mexicano requiere políticas diferentes para recuperar la soberanía alimentaria, prevenirse ante las tendencias alcistas de los precios de los alimentos, abatir los niveles de pobreza y retener a su población joven dentro de las fronteras. Pero la urgencia de nuevas políticas sectoriales y de un replanteamiento integral de la política económica se desprende también de las condiciones internas, entre las que destaca la necesidad de reconstituir el tejido social en los espacios rurales.

La grave situación de inseguridad que vive el país no es ajena al desvanecimiento de las instituciones públicas en el campo mexicano. El abandono

de áreas tan relevantes como la comercialización, el financiamiento agrícola y la asistencia técnica, abonó a fin de cuentas a la ausencia de gobierno en amplias franjas del mapa rural, lo que ha favorecido la presencia creciente del narcotráfico y la delincuencia organizada en los espacios rurales. Es un hecho que el accionar impune de los grupos delictivos, mediante robos, secuestros y extorsiones afecta ya las actividades productivas en muchas entidades federativas, al grado de obligar al abandono de los ranchos o a la venta del ganado.<sup>7</sup>

Con todo, es posible que los impactos más graves de la escalada delictiva en el campo no sean de orden productivo o económico, sino que trasciendan desde el más profundo ámbito cultural a las expectativas de las nuevas generaciones de jóvenes rurales, para quienes la producción agropecuaria hace tiempo ha dejado de ser un medio de vida atractivo. Si esto es así, la debacle productiva del campo mexicano que desde hace dos décadas da lugar a importantes flujos migratorios, se habrá convertido en la debacle social de los espacios rurales que ahora lanza masivamente a los jóvenes a las filas de la delincuencia organizada, significando en ambos casos la pérdida del bono demográfico para nuestro país.<sup>8</sup>

El enfoque neoliberal para el campo acepta y promueve una estructura dual en la agricultura mexicana: por un lado, un sector agroexportador altamente concentrado al que se canalizan la mayor parte de los recursos públicos y los programas de apoyo, y por el otro, el sector mayoritario de la población rural al que se encauza el gasto social.

Esta estructura dual se expresa también en la producción de maíz; así, durante la última década del siglo pasado y la primera de la presente centuria, se presenta una tendencia general a la disminución de la superficie sembrada de maíz, acompañada de la concentración de la producción en un reducido número de entidades federativas.

<sup>7</sup> Así, el presidente de la Asociación Ganadera de Reynosa, Tamaulipas, señaló que algunos ganaderos de San Fernando, el municipio más ganadero y extenso de la entidad, se han visto en la necesidad de sacar el ganado de los ranchos y abandonarlos, pues ya no pueden asistir a dicho municipio debido a la inseguridad (diario *El Norte de Reynosa*, 23 de marzo de 2011); a su vez el presidente de la Unión Ganadera Regional de La Laguna señala que en esta región la situación es crítica debido al robo frecuente de maquinaria y vehículos, así como de secuestros y “levantones”, además del robo sistemático a los trabajadores de las pequeñas propiedades (diario *El Norte de Torreón*, 23 de marzo de 2011).

<sup>8</sup> Esta situación se complica por los problemas para ampliar la cobertura educativa en el nivel de educación media superior y superior. Por ello, los alcaldes de 32 municipios fronterizos están solicitando al gobierno federal mayor apoyo para la educación de los jóvenes en el nivel bachillerato y al poder legislativo que declare a todos los municipios fronterizos como zona económica especial, a fin de generar empleos, reducir la emigración y desalentar la inserción de los jóvenes a los circuitos del crimen organizado (Castillo, 2011).

En el cuadro 1 se aprecia la evolución de la superficie sembrada y del volumen de producción de maíz por entidades federativas durante el periodo 1990-2009, según los promedios que corresponden a cada uno de los sexenios correspondientes. Ahí se destaca que en la actualidad sólo ocho entidades federativas aportan 73% de la cosecha nacional de maíz grano, a saber: Sinaloa, Jalisco, Estado de México, Chiapas, Michoacán, Guerrero, Guanajuato y Veracruz, que en conjunto utilizan 55.3% de la superficie sembrada.

La tendencia a la concentración de la producción se expresa en que al inicio del periodo analizado, Puebla y Tamaulipas formaban parte del grupo de diez entidades federativas que concentraban 74% de la cosecha nacional de maíz; sin embargo, durante las dos décadas analizadas Tamaulipas tuvo una reducción de 49.2% en la superficie sembrada de maíz y una caída de 37.5% en la producción; en el caso de Puebla, aun cuando la reducción de la superficie fue de sólo 2.5%, su producción disminuyó en 15.4 por ciento.

En lo que se refiere al grupo de los principales estados productores, cabe destacar que Sinaloa aporta poco menos de una cuarta parte de la producción nacional de maíz con un promedio de 5 246 130 toneladas en el último trienio, haciendo uso tan sólo de 588 mil hectáreas, lo que es producto de un sistema de apoyos públicos a la producción en condiciones de riego, así como de la existencia de un núcleo de productores altamente tecnificados que responden con rapidez a las señales del mercado. Así se explica que su producción promedio de 1 461 999 toneladas durante el sexenio salinista se haya incrementado de manera sostenida pasando a 2 139 879 toneladas en el gobierno de Zedillo y 3 522 905 en el sexenio de Fox, antes de rebasar los cinco millones de toneladas en la actualidad, lo que significa un crecimiento de la producción de 258.8% en sólo dos décadas, en las que se incrementó 92.9% la superficie sembrada en la entidad.

Los problemas de la producción maicera quedan de manifiesto en el hecho de que la superficie sembrada se viene reduciendo aun en el grupo de los principales estados productores. A excepción de Guerrero y Veracruz, que lograron modestos incrementos por debajo de 6% en el periodo, es grave la contracción de la superficie sembrada de maíz en Jalisco (13.2%) y en el Estado de México (10.9%), en donde incluso se presenta una leve caída de la producción; pero también resulta preocupante en Guanajuato (8.4%), Chiapas (5.5%) y Michoacán (4.5 por ciento).<sup>9</sup>

<sup>9</sup> La tendencia general a la reducción de la superficie sembrada de maíz se expresa en el hecho de que durante el periodo analizado sólo diez entidades federativas incrementaron dicha superficie; además de los ya mencionados (Sinaloa, Guerrero y Veracruz) se trata de Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco y los tres estados de la península de Yucatán. La contribución de estas entidades a la cosecha nacional de maíz se ubica en el periodo actual en un promedio de 1 608 312 toneladas, destacando la aportación de Oaxaca con 715 840 toneladas y de Querétaro con 301 070 toneladas (véase el cuadro 1).

## CUADRO 1

MÉXICO. COMPORTAMIENTO DE LA SUPERFICIE SEMBRADA DE MAÍZ Y VOLUMEN DE PRODUCCIÓN POR PERÍODO SEXENAL

Estado	1990-1994		1995-2000		2001-2006		2007-2009		Variación porcentual 1990-1994 versus 2007-2009	
	Superficie	Volumen	Superficie	Volumen	Superficie	Volumen	Superficie	Volumen	Superficie	Volumen
Sinaloa	304 761	1 461 999	373 682	2 139 879	459 845	3 522 905	587 996	5 246 130	92.9	258.8
Jalisco	703 297	2 292 633	718 014	2 342 987	643 697	3 012 412	610 480	2 999 916	-13.2	30.9
México	639 276	1 769 910	600 804	2 041 564	581 264	1 813 086	569 337	1 740 307	-10.9	-1.7
Chiapas	726 195	1 271 297	949 664	1 722 947	906 695	1 660 536	685 935	1 456 461	-5.5	14.6
Michoacán	499 418	981 511	529 479	1 174 535	479 987	1 343 847	476 861	1 452 695	-4.5	48.0
Guerrero	456 682	850 249	504 058	1 096 618	485 822	1 120 660	482 139	1 281 049	5.6	50.7
Guanajuato	437 102	851 863	404 007	728 074	412 828	1 239 571	400 532	1 239 317	-8.4	45.5
Veracruz	543 196	849 791	661 466	1 106 524	612 095	1 071 867	573 964	1 145 227	5.7	34.8
Chihuahua	331 235	698 207	244 110	501 445	229 206	640 481	241 023	884 469	-27.2	26.7
Puebla	609 424	1 032 399	622 018	936 677	563 201	893 281	594 132	873 692	-2.5	-15.4
Oaxaca	504 706	511 881	588 591	720 786	587 616	673 822	601 990	715 840	19.3	39.8
Hidalgo	299 999	424 853	279 765	487 361	263 782	603 191	256 715	577 043	-14.4	35.8
Tamaulipas	328 301	862 656	210 445	373 415	170 853	425 189	166 669	538 949	-49.2	-37.5
Zacatecas	323 068	288 289	332 823	258 992	310 756	371 524	306 770	403 733	-5.0	40.0
Durango	208 026	267 282	212 627	228 314	195 108	303 923	192 143	311 761	-7.6	16.6
Querétaro	96 946	116 913	116 002	177 537	111 687	261 400	114 610	301 070	18.2	157.5
Tlaxcala	149 239	302 213	133 997	235 015	117 306	249 858	118 446	291 180	-20.6	-3.7
Campeche	82 844	91 407	142 453	181 834	152 430	228 124	159 636	222 743	92.7	143.7

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

Estado	1990-1994		1995-2000		2001-2006		2007-2009		Variación porcentual 1990-1994 versus 2007-2009	
	Superficie	Volumen	Superficie	Volumen	Superficie	Volumen	Superficie	Volumen	Superficie	Volumen
Nayarit	75 154	198 325	78 341	227 748	52 413	181 570	49 704	209 596	-33.9	5.7
San Luis Potosí	209 132	182 149	273 002	158 957	248 361	166 583	240 586	169 170	15.0	-7.1
Sonora	92 045	360 805	94 654	440 494	30 266	139 629	24 762	141 422	-73.1	-60.8
Tabasco	61 828	86 010	109 985	133 890	98 070	144 070	84 805	111 192	37.2	29.3
Morelos	46 151	91 729	46 942	98 207	33 062	87 217	28 250	94 130	-38.8	2.6
Yucatán	147 377	122 926	165 419	116 426	170 171	108 193	159 832	70 423	8.5	-42.7
Aguascalientes	75 050	66 973	72 610	64 456	51 859	50 294	48 642	58 838	-35.2	-12.1
Nuevo León	85 974	100 750	65 968	42 036	57 313	52 867	29 597	41 908	-65.6	-58.4
Colima	32 265	73 175	29 767	67 567	12 691	35 661	14 171	37 257	-56.1	-49.1
Baja California Sur	18 224	75 859	13 916	60 379	5 639	30 792	4 584	25 366	-74.8	-66.6
Coahuila	55 224	87 988	48 825	35 634	34 571	28 024	30 624	21 255	-44.5	-75.8
Quintana Roo	57 881	21 521	84 828	38 405	77 521	35 912	67 591	17 874	16.8	-16.9
Distrito Federal	9 736	18 561	7 644	12 569	6 685	9 359	6 062	8 603	-37.7	-53.6
Baja California	9 108	23 347	2 939	7 572	1 236	2 694	0	0	-100.0	-100.0
Total	8 218 863	16 435 474	8 718 844	17 958 843	8 164 037	20 508 540	7 928 588	22 688 615	-3.5	38.0

FUENTE: elaboración propia con datos de Sagarpa, Sistema de Información Agropecuaria y Pesquera (SIAP) <[www.siap.gob.mx](http://www.siap.gob.mx)> (2001).

Debe hacerse notar que mediante un leve crecimiento de la superficie sembrada, Guerrero logró incrementar su volumen de producción en 50.7% a la vez que aumentó también el número de explotaciones agrícolas, que pasó de 201 995 en 1991, a 258 602 en 2007, lo que refleja la respuesta a una política pública dirigida a fomentar la producción campesina de básicos; una ruta diferente siguió el estado de Veracruz, que en el mismo periodo logró incrementar su producción en 34.8% a la vez que vio reducido en 37 436 el número de sus unidades de producción.

La disminución del número de explotaciones en el campo mexicano es también una tendencia importante que representa una amenaza para la soberanía alimentaria. De acuerdo con los datos del cuadro 2 se observa una pérdida de 245 792 unidades de producción entre 1991 y 2007. Este hecho forma parte de un proceso que debe ser estudiado a mayor profundidad en la escala regional, ya que la tendencia general a la disminución de la superficie sembrada de maíz y el aumento de los volúmenes de producción parece estar acompañado de una concentración de las superficies en los predios de mayor tamaño, expresada en la disminución del número de unidades de producción, pero al mismo tiempo de una mayor fragmentación de los predios, expresada en la mayor importancia relativa de las unidades menores de cinco hectáreas, como veremos en el siguiente apartado.

En congruencia con esta tendencia a una mayor polarización de la estructura agraria y productiva, una cuarta parte del ingreso de las familias rurales que residen en localidades de hasta 2 500 habitantes se integra por transferencias, la mayor parte de las cuales (34%) corresponden a programas gubernamentales, entre los que el programa Oportunidades representa 66%, Adultos Mayores, 16% y Procampo sólo 15% (Sagarpa, 2010).<sup>10</sup>

Ante este hecho, y en el contexto de los elementos expuestos en el apartado precedente, resulta fundamental cuestionar el papel que juegan estas transferencias en la población rural, ya que su carácter asistencialista y clientelar está perjudicando la dinámica productiva de las comunidades.

## HACIA UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA PARA LA PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS

La necesidad de producir más y mejores alimentos, en un contexto tan complejo como el que hemos señalado, abre diversas posibilidades para el país, lo

<sup>10</sup> De acuerdo con esta misma fuente, complementan a los programas gubernamentales los ingresos siguientes: transferencias en especie de otros hogares e instituciones (28%), remesas (17%), jubilaciones, pensiones e indemnizaciones (11%), donativos en dinero de instituciones y hogares (9%) y becas del gobierno e instituciones (uno por ciento).

**CUADRO 2**  
**NÚMERO DE UNIDADES DE PRODUCCIÓN**  
**SEGÚN ENTIDADES FEDERATIVAS (1991-2007)**

<i>Estado</i>	1991	2007	<i>Diferencia</i>
Aguascalientes	19 286	17 123	-2 163
Baja California	10 916	5 390	-5 526
Baja California Sur	3 489	2 314	-1 175
Campeche	36 608	30 108	-6 500
Chiapas	303 536	364 404	60 868
Chihuahua	91 357	75 286	-16 071
Coahuila	51 089	28 961	-22 128
Colima	13 481	9 472	-4 009
Distrito Federal	19 448	11 740	-7 708
Durango	84 287	61 418	-22 869
Guanajuato	136 193	144 254	8 061
Guerrero	201 995	258 602	56 607
Hidalgo	200 133	185 284	-14 849
Jalisco	149 870	101 483	-48 387
México	297 968	330 809	32 841
Michoacán	183 764	172 302	-11 462
Morelos	46 225	39 298	-6 927
Nayarit	60 310	56 954	-3 356
Nuevo León	42 871	24 901	-17 970
Oaxaca	342 666	324 275	-18 391
Puebla	337 495	348 736	11 241
Querétaro	46 098	44 983	-1 115
Quintana Roo	27 648	24 041	-3 607
San Luis Potosí	144 396	137 393	-7 003
Sinaloa	94 786	62 971	-31 815
Sonora	38 971	13 833	-25 138
Tabasco	87 587	60 943	-26 644
Tamaulipas	84 850	37 323	-47 527
Tlaxcala	68 015	64 829	-3 186
Veracruz	374 627	337 191	-37 436
Yucatán	83 730	55 096	-28 634
Zacatecas	117 688	123 874	6 186
República mexicana	3 801 383	3 555 591	-245 792

FUENTE: elaboración propia con datos de censos agropecuarios 2007 y 1991, para superficie sembrada, SIAP-Sagarpa (2011).

NOTA: Aumentaron superficie sembrada entre 1990 y 2009.

que se expresa en la existencia de diferentes visiones sobre el problema de la soberanía en la producción de granos básicos y el papel que corresponde al agronegocio, al Estado y a la producción campesina.

Para el gobierno mexicano (Sagarpa, 2010) es un hecho que las tendencias demográficas mundiales (aumento de la población, crecimiento de la PEA y también de los adultos mayores) derivarán en una demanda de más y mejores alimentos que no podrán ser producidos mediante un crecimiento de la frontera agrícola; por ello subraya la necesidad de poner en juego nuevas tecnologías o nuevos esquemas de fomento agropecuario para incrementar la productividad, pues de otra manera se generarán condiciones para el aumento de los precios.

Desde esta perspectiva, en la que la dinámica *natural* de los mercados obliga a la adopción también natural de nuevas tecnologías, acotando el margen de decisión del Estado, la posibilidad de superar la crisis alimentaria y ambiental se encuentra en la incorporación de organismos genéticamente modificados (OGM). Así, el debate sobre las eventuales repercusiones de los transgénicos sobre la salud y el ambiente se considera casi ocioso, toda vez que la producción con OGM resulta prácticamente inevitable (Sagarpa, 2010).

Desde otro ángulo, las organizaciones sociales insisten en que el gobierno mexicano debe prohibir la producción de maíz transgénico bajo el principio precautorio, no sólo por los posibles riesgos para la salud, sino también porque nuestro país es centro de origen del maíz y existe una real amenaza para la valiosa diversidad genética que caracteriza la producción campesina.

En el contexto hasta aquí descrito, preocupa la continuidad de las políticas sectoriales que ya mostraron no tener viabilidad para nuestro país y la falta –en los espacios gubernamentales– de propuestas ancladas en nuestra realidad y necesidades; más aún cuando en la esfera gubernamental se posiciona la idea de que son demasiados los recursos que se canalizan al campo y sólo hace falta cambiar la proporción que se invierte en activos productivos para asignar mayores recursos al desarrollo de capacidades bajo un enfoque agroempresarial.

Sobre el particular, abonando a una eventual reducción de los recursos públicos para el campo, la Sagarpa postula que los gobiernos de las principales economías del mundo están revaluando la importancia de la agricultura en la promoción del desarrollo rural, debido a la participación decreciente de la agricultura en la economía, el cambio demográfico en las zonas rurales, los cambios en el empleo y la migración, los nuevos usos de la tierra, las limitantes de presupuesto y las limitaciones impuestas por los tratados comerciales (Sagarpa, 2010:112).

En consecuencia, la secretaría cabeza de sector propugna una reorientación de las políticas públicas para colocar a la agricultura mexicana en el sentido de las tendencias internacionales, especialmente en lo que se refiere al fortalecimiento de las cadenas productivas, si bien reconoce que debido a la distribución del ingreso en México los consumidores no exigen alimentos de calidad.

Especificamente sobre las cadenas productivas, resulta ilustrativo el diagnóstico del gobierno mexicano después de casi tres décadas de políticas neoliberales que han significado, además de la reducción de la inversión pública en el campo, la desarticulación de las propias cadenas y el resurgimiento del intermediarismo:

La cadena de suministro del sistema alimentario mexicano presenta una serie de restricciones que hacen que su operación sea poco eficiente, lo que genera problemas de competitividad en el sector; entre ellas destacan la heterogeneidad en los canales de distribución, reducida infraestructura de almacenamiento y transporte, poco uso de estándares y normas, fallas de mercado, altos costos de transacción y poco énfasis de la política pública para atender estos problemas (Sagarpa, 2010:156).

El diagnóstico es acertado, no así las conclusiones que del mismo se desprenden. Ante la heterogeneidad de los canales de distribución, los altos costos de transacción y la falta de inversión en infraestructura de almacenamiento y transporte, la apuesta del gobierno se mantiene firme por el protagonismo del agronegocio, al que se confiere la responsabilidad de resolver las carencias de la cadena alimentaria. Así, lejos de promover, por ejemplo, el ordenamiento de la cadena maíz-tortilla, mediante mecanismos regulatorios energéticos, o la creación de una reserva nacional de granos, se continúa con la expectativa de que la cadena se autorregule mediante el funcionamiento del mercado. En concreto, fortalecer las cadenas productivas, en el contexto actual, significa acentuar el dominio de las empresas agroindustriales sobre los productores agrícolas utilizando recursos federales.

Desde nuestra perspectiva y la de un conjunto de organizaciones de productores, es impostergable un cambio de rumbo en las políticas públicas; el punto de partida para afrontar los desafíos del siglo XXI es enfocar al campo mexicano desde la óptica de la multifuncionalidad, pero teniendo como elemento sustantivo y su razón de ser la producción de alimentos básicos. Ello significa que la producción interna de alimentos básicos debe salvaguardarse por razones económicas, que tienen que ver con el equilibrio de las cuentas externas, con los efectos multiplicadores de la actividad agropecuaria sobre el conjunto de la economía nacional y con el equilibrio in-

terno del desarrollo; pero también por razones sociales que implican los empleos de más de tres millones de familias de productores que no pueden competir en el mercado del TLCAN. En suma, la producción de alimentos resulta fundamental para rescatar la soberanía alimentaria y dar sustento a la soberanía nacional.

Por otra parte, es fundamental reconocer que, justo en sentido contrario a los propósitos de la ecuación neoliberal, existe una clara tendencia a la fragmentación de las unidades de producción en el medio rural expresada en el hecho de que, en el censo de 2007, las unidades de menos de cinco hectáreas alcanzaron 72.6% del total, mientras que en el censo de 1991 representaban 66.3% (Sagarpa, 2010).

Esta tendencia se acompaña de la pérdida de dos millones de empleos en sólo una década; en efecto, el personal ocupado en el sector de agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca, que en 1993 era 8 842 274, se redujo a 6 937 881 en 2003. Ello significa que la expulsión de un contingente importante de la población rural no se tradujo en la rápida conformación de economías de escala, sino en la consolidación del minifundio.

Desde la perspectiva de Sagarpa, esta situación representa un gran problema, pues la escala mínima de producción para ser competitivos en la producción de granos es de 100 hectáreas en temporal y 50 en riego (Sagarpa, 2010). Pero en esta situación se encuentra sólo 0.7% de las 3.6 millones de unidades de producción, mientras que 47% de las mismas cuentan con una superficie menor a dos hectáreas.

Estos datos deberían resultar suficientes para aceptar la necesidad de un viraje en las políticas públicas para el campo mexicano y para reconocer la importancia de la producción campesina e indígena, no sólo en términos económicos, sino también sociales, ambientales, políticos y culturales.

Asumir que los campesinos e indígenas se mantendrán vigentes en el escenario rural, debido a su demostrada capacidad de adaptación expresada en una multiplicidad de estrategias de reproducción social, debe constituir un punto de partida adecuado para las políticas públicas de nuestro siglo, que será el de la búsqueda de la reconstrucción ambiental y de la transición energética a fuentes renovables. Ello permitirá dar un sentido incluyente a las nuevas y múltiples funciones del campo, que desde la perspectiva de la sustentabilidad, tienen que ver con lo siguiente: 1) garantizar la soberanía y la inocuidad alimentaria, así como el abasto suficiente de materias primas agroindustriales; 2) preservar el patrimonio de la biodiversidad, mediante el uso sustentable de los recursos naturales y la provisión de servicios ambientales, como el abastecimiento de agua y la captura de bióxido de carbono; 3) generar empleos dignos como elemento central del combate a la pobreza, brindando fortaleza a la economía mexicana frente a las contingencias.

cias de los mercados globales; 4) contribuir a la construcción democrática del país, a la paz social y a la contención de las actividades delictivas; 5) fortalecer la cultura agrícola tradicional y la identidad nacional; 6) favorecer la ocupación sustentable del territorio rural, abriendo espacio al descongestionamiento de las ciudades, y 7) proveer servicios de recreación a la población urbana y rural.

Aún más, el fortalecimiento de la agricultura campesina y la construcción de alternativas sustentables a la agricultura industrial brindan un mecanismo de grandes alcances para contribuir a la mitigación del cambio climático global, no sólo por la reducción de fertilizantes derivados de los combustibles fósiles, sino porque el sistema alimentario controlado por las grandes corporaciones transnacionales se caracteriza justamente por su elevado consumo de energía a lo largo de toda la cadena.

De cualquier manera es importante considerar que, junto con las nuevas funciones, es previsible que el campo deba rescatar algunas de las fortalezas que le permitieron apuntalar la industrialización del país y que en el contexto de la globalización vuelven a cobrar vigencia: es el caso de la generación de excedentes exportables en los renglones en que México es competitivo (frutas y hortalizas) para contribuir al equilibrio de las cuentas externas, pero sobre todo del fortalecimiento del mercado interno, mediante encadenamientos productivos que permitan el despliegue de los efectos multiplicadores de la agricultura.

Lo fundamental en esta perspectiva es subrayar que el cumplimiento cabal de todas y cada una de estas nuevas funciones, en las condiciones históricas y específicas de nuestro país, supone un activismo estatal renovado, pero sobre todo el fortalecimiento de la economía campesina e indígena, de manera que para México cualquier ruta hacia la sustentabilidad pasa oblidadamente por la inclusión social.

En la reconstrucción del campo mexicano mediante nuevas políticas públicas es fundamental rescatar el componente de la inversión productiva y el financiamiento. Actualmente, el nivel de penetración del crédito en el sector es muy bajo, ya que se ubica alrededor de 21% del PIB sectorial, mientras que en Brasil es de 37% y en Chile de 77% (Sagarpa, 2010). Como producto del adelgazamiento del Estado, predomina en el escenario la banca comercial con 70% del volumen de financiamiento y se destaca el reducido papel de la banca de desarrollo.

Para recuperar el terreno perdido en términos de inversión en el campo, y toda vez que los capitales privados no fluyeron como lo pretendía la ecuación neoliberal, es imperativo que el Estado asuma un papel rector conformando un programa integral de inversiones como el propuesto en el proyecto de la Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutri-



cional (LPSSAN), aprobada el 30 de marzo de 2006 por la Cámara de Diputados y congelada hasta la fecha.<sup>11</sup>

En el artículo 84 de esta propuesta de ley se contemplan los siguientes ejes funcionales de inversión:

I) Desarrollo de capacidades para el abasto nacional alimentario; II) Desarrollo de infraestructura de comunicaciones y transportes, logística y servicios relacionados para los sistemas producto y cadenas de valor; III) Desarrollo de infraestructura social básica y de desarrollo económico; IV) Desarrollo del financiamiento de las actividades relacionadas a esta Ley y fomento a la creación y consolidación de Instituciones Financieras Rurales de los productores y pobladores rurales; V) Restauración, conservación, uso y aprovechamiento sustentable de suelo, agua, aire, biodiversidad y protección legal del patrimonio genético a favor de la Nación; VI) Desarrollo de fuentes alternativas de energía y eficiencia energética; VII) Desarrollo de la sanidad, inocuidad y calidad agropecuaria, alimentaria y nutricional; VIII) Desarrollo de infraestructura y equipamiento para la captación y manejo eficiente del agua para la agricultura; IX) Fortalecimiento y desarrollo de capacidades nacionales de investigación, desarrollo, transferencia, innovación y apropiación tecnológica para la producción agroalimentaria; X) Desarrollo humano, capacitación y asistencia técnica; XI) Desarrollo de fuentes de empleo en zonas rurales y costeras; XII) Desarrollo de la capacidad de producción nacional de insumos estratégicos agropecuarios y agroindustriales, maquinaria, implementos y equipos; XIII) Desarrollo de capacidades de información y de acceso a la información.

La determinación expresada en esta ley para reasumir el compromiso del Estado con la agricultura a través de la inversión pública, constituye el reconocimiento de que hemos perdido décadas muy valiosas en las que la infraestructura del país se deterioró tanto como sus recursos naturales; en las que el gobierno ha sido omiso en la búsqueda de competitividad al no fomentar con suficiencia la investigación científica y la innovación; en las que los intereses de la oligarquía han prevalecido por sobre los de la Nación encubiertos por el discurso de la ortodoxia económica.

<sup>11</sup> En el boletín número 2839 de la Cámara de Diputados, del 30 de marzo de 2006, se informa que ese día el pleno de la Cámara de Diputados avaló por 328 votos a favor, cinco en contra y seis abstenciones, el dictamen por el que se expide la Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional. Casi ocho meses después, el 16 de noviembre de ese mismo año se aprobó un punto de acuerdo para solicitar a la Cámara de Senadores avanzar con el dictamen de la ley, sustentada en el numeral 229 del Acuerdo Nacional para el Campo. En marzo de 2011 el senador Armando Contreras hizo un llamado a las Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería, Desarrollo Rural y Estudios Legislativos para que en breve dictaminen la mencionada ley. Tal demora en la aprobación de un instrumento tan apremiante para el campo mexicano señala el papel que la agricultura ocupa en la agenda nacional, así como el interés expreso de los sectores dominantes por obturar un mayor protagonismo del Estado en la atención de los problemas del campo.

Desde luego el mero aumento de las inversiones en el campo no garantiza el avance hacia el crecimiento, ni mucho menos a la sustentabilidad. La relación directa entre obra pública y campañas electorales da cuenta del desperdicio de recursos que de vez en vez se realiza a contracorriente de las necesidades del país. El valor de la ley de planeación es justo, ya que encuadra el aumento del gasto público en un propósito de interés nacional: reconstituir nuestra soberanía alimentaria.

Por otra parte, es un hecho que el deterioro de las condiciones de vida en el campo justifica ampliamente la creación de una política permanente y de cobertura nacional, para contribuir a garantizar el derecho humano a la alimentación. Por ello es alentador que al momento de concluir estas líneas, el 29 de abril, la Cámara de Diputados haya aprobado una reforma constitucional para consagrarse en la Carta Magna el derecho a la alimentación y la obligación del Estado para asegurar el abasto suficiente y oportuno de alimentos básicos para la población (Rudiño, 2011).<sup>12</sup>

La mencionada reforma debe ser considerada un punto de partida en la búsqueda de un viraje hacia la soberanía alimentaria. En sí misma no representa ninguna garantía, no sólo porque ordenamientos constitucionales como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, o compromisos firmados por el Ejecutivo federal como el Acuerdo Nacional para el Campo, han permanecido varios años prácticamente como letra muerta, sino porque el mismo texto de la reforma abre la posibilidad a la continuidad de las políticas neoliberales, en tanto que el abasto suficiente y oportuno de los alimentos se logre mediante importaciones.

Por ello es necesario poner en el centro del derecho a la alimentación la reconquista de la soberanía alimentaria mediante el fortalecimiento de la economía campesina. En tal sentido es pertinente hacer referencia al Programa Integral Alimentario y Nutricional (PIAN), contemplado en la ya mencionada LPSAN, que se dirige a dicho propósito mediante siete subprogramas.<sup>13</sup> Para efectos del tema que nos ocupa y para destacar que la sustentabilidad del desarrollo se debe construir desde las familias y las comunidades, mediante una base tecnológica compatible, nos centraremos en el subprograma de

<sup>12</sup> La modificación constitucional es la siguiente: “Artículo cuarto: Todo persona tiene derecho a la alimentación adecuada para su bienestar y su desarrollo físico, emocional e intelectual. El Estado lo garantizará” y “Adición a la fracción XX del artículo 27: El desarrollo rural integral y sustentable, a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantece el abasto suficiente y oportuno de los alimentos que la ley establezca” (citado por Rudiño, 2011:20).

<sup>13</sup> I) Emergencia para la Erradicación de la Desnutrición; II) Orientación Alimentaria; III) Apoyo Alimentario y de Sanidad Doméstica; IV) Abasto Rural; V) Adquisición y Abasto Social de Leche; VI) Apoyos a la Seguridad Alimentaria de la Familia Rural, y VII) Investigación Científica para la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Apoyos a la Seguridad Alimentaria de la Familia Rural, el cual tiene por objeto fortalecer el consumo, la alimentación, el ahorro y la sustentabilidad en las unidades de producción familiar, mediante apoyos a la producción en el huerto familiar y el traspatio, así como para la conservación y elaboración de sus productos, que contribuyan al ingreso y seguridad alimentaria de la familia rural.

Los objetivos específicos de este subprograma, enunciados en el artículo 92 de la propuesta de ley ya referida, abren importantes cauces para nuevas políticas públicas, a la vez que ecos paternalistas que muestran la falta de conocimiento de la lógica de reproducción campesina.<sup>14</sup> Corresponde a este artículo subrayar la importancia de los siguientes objetivos que atienden al fortalecimiento de la economía campesina e indígena, mayoritaria en el país.

- a. Fortalecer la capacidad de las familias rurales para el manejo y conservación de especies animales y vegetales en las unidades de producción familiar.
- c. Rescatar y fomentar alternativas tecnológicas apropiadas para el aprovechamiento, recuperación y manejo sustentable del suelo, agua, biodiversidad, utilización de residuos vegetales y animales de la unidad de producción familiar y de la comunidad, y el uso eficiente de energías.
- d. Fomentar el rescate y la reproducción de especies animales y vegetales nativas, locales y regionales para mejorar la alimentación, el ingreso familiar y la sustentabilidad.
- f. Brindar capacitación sobre tecnologías de alimentos para la conservación y transformación de la producción de las unidades de producción familiar, para autoconsumo y comercialización.
- g. Fomentar la autogestión y cooperación a nivel local y regional para fortalecer las actividades de las unidades de producción familiar y apoyar la construcción de infraestructura doméstica.

Poner en marcha acciones de este tipo y consolidar sus objetivos implica una apuesta por la economía campesina e indígena y por el despliegue de sus recursos productivos; pero fundamentalmente obliga a reconstituir su soberanía tecnológica a partir del despliegue de la agroecología, eliminando su dependencia respecto a un modelo productivo insumista cada vez más caro y agresivo con el ambiente.

<sup>14</sup> Es el caso de los siguientes objetivos que atienden a elementos que están en la naturaleza de la producción campesina y se expresan de manera viva en sus prácticas tecnológicas cotidianas, por lo que el propósito fundamental debe ser el fortalecimiento de la vida comunitaria: “[...] b. Diversificar la producción para mejorar la dieta de las familias rurales. [...] e. Brindar la capacitación para actividades de prevención y control fito y zoosanitarios; y para la producción y manejo sustentable de insumos con recursos propios de la comunidad. [...] h. Fomentar el intercambio de productos, conocimientos y experiencias entre las familias rurales”.

Aún más, esta apuesta por la economía campesina y sus tecnologías implica una definición por el fortalecimiento de las comunidades y de la propiedad social, ya que las formas de producción y manejo de los recursos en las comunidades rurales más pobres mantienen un fuerte componente comunitario. Y es aquí donde la construcción de la sustentabilidad encuentra sus obstáculos más evidentes, en tanto las comunidades y lo comunitario se encuentran enfrentadas a fuertes procesos de desestructuración, agudizados por la falta de un proyecto de nación en plena crisis capitalista y reedición de la acumulación por despojo, pero sobre todo porque se inscriben en un sistema político antidemocrático y excluyente.

## CONCLUSIONES

La persistencia de las políticas neoliberales en el campo mexicano ha significado para nuestro país la pérdida de la soberanía alimentaria y de una buena parte del bono demográfico, al mismo tiempo que la profundización de la pobreza y el deterioro de los recursos naturales.

En un escenario marcado por los crecientes impactos del cambio climático y los apremios de la transición energética, así como por la consolidación de las tendencias alcistas en los precios de los alimentos y la amenaza del hambre para una parte importante de la población mundial, México enfrenta uno de los más complejos momentos de su historia, debido a su vulnerabilidad económica, política, ecológica y social.

En este contexto, la agricultura puede convertirse en el eslabón más débil de los frágiles equilibrios nacionales si, como producto de las políticas neoliberales, aumenta aún más la dependencia alimentaria, el deterioro de los recursos naturales, la pobreza, la delincuencia y la emigración. Pero la agricultura también puede constituirse en uno de los principales espacios de recomposición económica, ambiental y social, si mediante un giro en el estilo de desarrollo se constituye una nueva rectoría del Estado y se promueve el protagonismo social y productivo de las sociedades campesinas.

Los dilemas fundamentales de la agricultura mexicana están señalados por la academia y las organizaciones sociales desde hace por lo menos un par de décadas: agricultura con, o sin campesinos; dependencia alimentaria, o soberanía; pérdida del bono demográfico por la emigración, o fortalecimiento de la agricultura para la generación de empleo; a estos dilemas se agrega la necesidad de nuevas definiciones, entre las que destaca: biocombustibles y transgénicos, o mejoramiento de los sistemas campesinos de producción y resguardo del patrimonio biocultural.

En la coyuntura abierta por el proceso político de 2012, debe subrayarse la necesidad de un giro en el estilo de desarrollo que rompa con las prescripciones neoliberales y establezca la prioridad nacional de la agricultura y la producción campesina. Esta definición debe asentarse en una sólida base jurídica que exprese un nuevo trato a la población mayoritaria que habita en los espacios rurales, desde la perspectiva de una multifuncionalidad que tenga como eje la recuperación de la soberanía alimentaria. Entre los principales elementos que requieren consagrarse en ordenamientos jurídicos de obligada observancia están los siguientes:

Nueva política fiscal para el campo y ley de egresos multianual; moratoria a la inclusión del maíz en el TLCAN y sustitución de importaciones de granos básicos y oleaginosas hasta recuperar la soberanía alimentaria; creación de la reserva nacional de granos y regulación de las cadenas alimentarias para impulsar la producción nacional; reorientación del gasto público en el campo a favor del fomento productivo, reconociendo la diversidad ecológica, tecnoproductiva y social que caracteriza al campo mexicano; programa integral de inversiones y programa integral alimentario y nutricional.

El hecho de que una buena parte de estos planteamientos estén contemplados en la Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional, congelada desde 2006, indica que gran parte del problema del campo mexicano es de orden político. Los elementos para justificar un cambio profundo de las políticas hacia el campo están planteados con suficiencia hace tiempo; corresponde a la sociedad en general hacerlos valer, y a la academia en particular mantener el dedo sobre el renglón.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aragonés, Ana María; Esperanza Ríos y Uberto Salgado (2009), “Nuevas causas de la migración y el patrón trabajo-exportador en la globalización. El caso México-Estados Unidos”, en *Estudios Latinoamericanos*, núm. 23, nueva época, enero-junio, México, Centro de Estudios Latinoamericanos-FCPyS-UNAM.
- Calva, José Luis (2006), “América Latina: dependencia y sumisión al *Washington consensus*. Viabilidad de una estrategia soberana de desarrollo”, en revista *ALASRU*, núm. 4, noviembre, Chapingo, UACH, pp. 401-422.
- Cámara Nacional de Maíz Industrializado (2010), “Importación de maíz rebasa 30% del consumo nacional, denuncian productores”, archivado en *Noticias*, 16 de junio, disponible en <<http://cnmaiz.wordpress.com>>.
- Castillo, Gustavo (2011), “Jóvenes de la frontera norte truncan sus estudios por falta de preparatorias”, en *La Jornada*, México, 27 de mayo, p. 21.

Consejo Nacional de Población (Conapo) (2008), *Perfil sociodemográfico de la población ocupada en el sector primario y su distribución territorial*, México, Conapo.

Flores, Juan José y César Adrián Ramírez (2007), “Políticas agrícolas y de desarrollo rural para el sector de granos y oleaginosas”, en José Luis Calva (coord.), *Agenda para el desarrollo, vol. 9, Desarrollo agropecuario, forestal y pesquero*, México, Porrúa/UNAM/LX Legislatura de la Cámara de Diputados, pp. 199-214.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2011), FAOSTAT, portal de la FAO con información estadística y cronológica sobre la alimentación y la agricultura.

González, Roberto (2011), “En ningún país aumentó tanto el precio del maíz como en México”, en *La Jornada*, 15 de abril, México, p. 30.

Presidencia de la República (varios años), Informes de gobierno, México.

Programa de las Naciones Unidos para el Desarrollo (PNUD) (2009), *Informe de Desarrollo Humano 2007-2008*, Nueva York, ONU.

Quilaqueo, Gustavo (2005), “¿Campesinos sin agricultura? Las estrategias de los campesinos de Acámbaro, Guanajuato. Entre el maíz y los dólares”, tesis de maestría en Ciencias en Desarrollo Rural Regional, México, Universidad Autónoma Chapingo.

Quintana, Víctor (2008), “Para recuperar nuestra soberanía alimentaria”, en *Memoria del Congreso Virtual Interinstitucional: Los grandes problemas nacionales*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis (Cedia) de la Cámara de Diputados/Centro de Estudios Parlamentarios de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Ramírez, César (1997), “Globalización, neoliberalismo y estrategias de los actores regionales en la agricultura mexicana (los productores frijoleros y la modernización pospuesta)”, tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Área de Desarrollo Rural, México, UAM-X.

Rudiño, Lourdes (2011), “Reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación, un logro social”, en *La Jornada del Campo*, núm. 44, México, p. 20.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) (2007), *Programa sectorial de desarrollo agropecuario y pesquero 2007-2012*, México, Sagarpa.

\_\_\_\_\_(2010), *Retos y oportunidades del sistema agroalimentario en México en los próximos 20 años*, México, Sagarpa.

\_\_\_\_\_(2011), “Sistema de información agropecuaria y pesquera”, en <[www.siap.gob.mx](http://www.siap.gob.mx)>, México, Sagarpa.

Téllez, Luis (1994), *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México, FCE.