

MODELO DE CONSUMO ALIMENTARIO, NUTRICIONAL ALTERNATIVO Y PLANIFICACIÓN AGROALIMENTARIA

EDGARDO J. VALENCIA FONTES[■]

La idea de la reforma del Estado, en México, ha ido posicionándose en los diversos círculos sociales, e incluso ya forma parte de los planteamientos de campaña electoral de los partidos políticos nacionales, aunque no cuente con el mayor peso relativo, dentro del conjunto de proclamas para impulsar el avance de las formaciones políticas.

En efecto, México está inmerso en un proceso de transición, que necesariamente será de largo plazo, donde habrá de discutirse cada vez con mayor intensidad los temas relativos a la reforma del Estado.

En términos sociales no ha permeado aún la trascendencia, que tiene para la población el tema de la reforma del Estado. No obstante, será recurrente en los diferentes ámbitos académicos, políticos, sindicales, gremiales y en general de las organizaciones sociales, la discusión relativa a las modalidades que tal reforma debe entrañar.

Los niveles de análisis y los enfoques sobre el tema son diversos. No hay a la fecha claridad, o mejor dicho acuerdo, sobre los marcos de referencia adecuados para desarrollar el tema.

Es evidente que la diversidad de enfoques obedece, tanto a los grados de profundidad del análisis, proveniente de la formación intelectual, como de aspectos de carácter ideológico, o bien, debido al tipo de interés que se tenga dentro de la formación social.

■ Doctor en Ciencias Económicas. Asesor de la Coordinación del Área de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

En función de lo anterior, parece pertinente desarrollar indagaciones orientadas a encontrar consensos, que permitan que los diversos actores sociales avancen, en líneas cuando menos semejantes, e idealmente se llegue a acuerdos que expresen de manera común, el camino por seguir en materia de la reforma del Estado mexicano.

La idea que anima la presente reflexión es la relativa al hecho de que el Estado moderno, de corte occidental en este caso, debe ser funcional a los intereses fundamentales de la población.

Se trata de que el aparato del Estado esté diseñado y opere a partir de ciertas premisas básicas, que guíen su operación. Las premisas referidas tienen que ver con ordenamientos jurídico-institucionales que den efectivo cumplimiento al pleno ejercicio de los derechos humanos fundamentales, empezando por la satisfacción de las necesidades esenciales de la población: salud, alimentación, educación, vivienda, vestido y artículos esenciales, cultura, y en general los requerimientos necesarios para la vida moderna.

Para lograr que el diseño del Estado sea capaz de responder a las premisas enunciadas, previamente es necesario responder a ciertos cuestionamientos, es decir, ¿cuál es el modelo social objetivo al que aspiramos los mexicanos? ¿Cuál es dentro de éste, el modelo de consumo objetivo que se desea? Y en términos más amplios, ¿en qué proyecto de nación se insertan el modelo social y de consumo objetivo antes referidos?

Es claro que se trata de un asunto de enorme complejidad; sin embargo, es factible ir determinando *a priori*, algunos elementos sustantivos, que conformarían tanto el modelo social como el tipo de Estado que le corresponda.

Quizá sea prudente ir trabajando en materia de métodos para identificar los elementos sustantivos, que se expresarían en políticas de Estado, como proyectos estratégicos de largo alcance, que fueran logrando las metas en ellos establecidas, dentro de una trayectoria estratégica orientada precisamente hacia la consecución de un modelo social objetivo y un Estado que le sea funcional.

La tesis que se ha manifestado con antelación, plantea que la reforma del Estado debe diseñarse en función de las necesidades sociales fundamentales, es decir, yendo al extremo estamos

invocando la idea de un “modelo de consumo social”, el cual comprendería todos los elementos que son inherentes al desarrollo humano, visto desde su perspectiva más amplia. Se reitera: si el Estado reformado no responde, debido a su nueva arquitectura, a la solución de las necesidades sociales de consumo, situadas entre sus prioridades, en el sentido mencionado, ¿cuál sería su objeto o razón de ser?

Un asunto fundamental en términos del desarrollo social y económico es la alimentación y la nutrición de la población. Alimentación y nutrición constituyen una parte esencial dentro del modelo de consumo social. Aquí se tienen grandes retos, el más urgente tiene que ver con la desnutrición de amplios grupos sociales.

Al convenir que la alimentación y la nutrición constituyen un derecho humano fundamental, se tendría que estar haciendo lo necesario para que efectivamente sea un derecho colmado en los hechos.

Sin duda, se está ante una tarea que corresponde al Estado; sin embargo, falta mucho para que esto sea una realidad. Es pertinente destacar desde ahora, que si bien se trata de un tema que típicamente se inscribe dentro de las obligaciones primarias del Estado, la participación de la población en la toma de decisiones, particularmente aquellas que conduzcan a la configuración de los perfiles del consumo futuro, es de vital importancia.

Se trata de un reto intelectual de envergadura, en el sentido de que en él confluyen factores de diversa índole: sociológica, económica, jurídica, técnico-productiva, geopolítica, y en general diversos elementos de tipo social, como la participación de la población en la toma de decisiones, que se expresen en acciones concretas en el interior del Estado.

Hay camino recorrido; es necesario sistematizar lo avanzado, proponer y desarrollar esquemas de reflexión para lograr consensos políticos que conduzcan a una nueva situación social, con un mayor grado de bienestar social.

Se está partiendo de la premisa de que el Estado debe ser concebido como un instrumento al servicio de la población, y desde esta óptica su misión fundamental es la de lograr el bienestar de ella.

En términos modernos este bienestar regularmente se mide a través de distintos índices de desarrollo humano, que conllevan

la medición de los niveles de satisfacción de las necesidades humanas fundamentales o básicas e incluso las de otro orden de importancia, de carácter, digamos, secundario y terciario. Se están refiriendo distintos momentos o estadios de desarrollo social, donde se llega incluso a la satisfacción de necesidades sofisticadas, por ejemplo, la utilización de complejos dispositivos que estén basados en el desarrollo de la nanotecnología.

La heterogeneidad de los grados relativos de desarrollo, en los diversos países, puede hacer recomendable la utilización de índices propios, para la medición de los grados de avance en el logro de las metas establecidas. Dentro de la perspectiva de la construcción de un nuevo Estado, o bien del rediseño del actual, en el proceso de su configuración, será pertinente ir visualizando la efectividad de las nuevas instituciones u órganos de Estado, para dar respuesta de mejor manera a la solución de las necesidades sociales.

Existen métodos con suficiente grado de depuración, que permitirían medir la situación inicial referida a la satisfacción de ciertas necesidades sociales: salud, alimentación, vivienda, educación; que al confrontarse con una situación deseable, arrojarían la brecha real entre lo existente y lo recomendado, de tal forma que se establecería la magnitud del esfuerzo social por ser realizado para que efectivamente el conjunto de la población satisficiera de manera adecuada sus necesidades. De tal forma que a partir de ahí, con metas definidas para ser logradas en horizontes temporales establecidos, se transite a un modelo de consumo social deseable. Se trata, en todo caso, de identificar con suficiente claridad el modelo de consumo social deseado, detectando cada una de sus partes, sus interrelaciones, y establecer a partir de ahí, las políticas de Estado que conduzcan al logro de las metas, con independencia de la tendencia ideológica del partido que llegue al poder.

En el ánimo de formular una aproximación concreta, derivada de las afirmaciones anteriores y tratar de contribuir de una manera específica, cuando menos desde el punto de vista del método, al diseño de la reformulación del Estado en México, se expresa ahora de una manera particular un ejemplo del alcance, que a juicio del suscrito, debería tener una política de Estado orientada a resolver uno de los problemas de mayor profundidad, dentro del espectro

de las necesidades fundamentales que le dan cuerpo: el modelo de consumo deseable u objetivo.

Se presume que no habría argumento contra la afirmación, en el sentido de que “la alimentación y la nutrición constituyen un factor determinante para el sano desarrollo humano” y que de esta proposición se puede inferir, que el “sano desarrollo humano es un factor determinante para el desarrollo económico y social de un país”.

Hecha esta consideración, es dable partir de la inferencia de que alimentación y nutrición forman parte esencial del modelo de consumo social objetivo. Es precisamente dentro de este ámbito, donde tiene lugar la reflexión que a continuación se desarrollará.

Dada la premisa anterior, partimos entonces de la afirmación de que “la alimentación constituye un factor estratégico en el desarrollo nacional”. Es por lo tanto pertinente destacar, que la ingesta alimentaria y nutricional por debajo de las recomendaciones internacionales, trae como consecuencia diversos niveles de desnutrición, la cual se refleja generalmente en los estratos de población con menores ingresos, y, dentro de ellos, en los grupos vulnerables, es decir, población infantil y madres gestantes y lactantes.

Hasta el día de hoy no se ha reconocido la importancia que la alimentación y la nutrición tienen en el proceso social inherente al desarrollo. Esta afirmación se sustenta en la ausencia de una política de Estado, que aborde de manera permanente la solución integral del problema.

Lo que preocupa, en términos del ritmo, la orientación y la calidad del desarrollo del país, es que en México, la desnutrición se ha convertido en un fenómeno endémico, pasando de generación en generación. Existe un proceso de encadenamiento entre la desnutrición de la madre gestante y lactante, y su descendencia, la que ostenta al nacimiento, peso y talla por debajo del promedio y sucesivamente se les suministra una alimentación deficiente, que a su vez provoca insuficiencias en su desarrollo. Si éstas se dan entre el periodo de cero a tres años de vida, provocan daños de carácter irreversible.

La inferencia que directamente se puede hacer de la aseveración anterior, es que la influencia que tiene el consumo alimentario y nutricional en el desarrollo de la sociedad, por las implicaciones

de diversa índole que entraña, le otorga a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional un carácter estratégico, razón por la que deben considerarse como elementos sustantivos del concepto de seguridad nacional.

La circunstancia actual del país en materia de producción alimentaria, expresada en los volúmenes de granos alimenticios producidos en el campo mexicano, comparados con las necesidades de la población –calculadas en función de la ingesta nutricional recomendada–, e incluso solamente comparados con la demanda efectiva, arroja una enorme diferencia, la cual se cubre en los mercados externos, y lo que se traduce en una aguda dependencia alimentaria, en particular de los Estados Unidos.

Lo anterior constituye un riesgo constante para la soberanía del país. Las decisiones internas estratégicas, respecto a la conducción de la orientación del desarrollo, se ven permanentemente amenazadas por la presiones provenientes de las esferas de poder del vecino del norte, que están atentas para que este país se desenvuelva en función de los intereses de las compañías transnacionales, en este caso, particularmente aquella dedicada al negocio agroalimentario.

Por la razón anterior y porque el desarrollo rural constituye un eslabón fundamental de la cadena de sucesos que conducen hacia un desarrollo sano, equilibrado y sobre todo que satisfaga las necesidades sociales, para el abasto de los productos alimentarios básicos y estratégicos, en virtud del carácter vital de la alimentación, el Estado mexicano está obligado a enfrentar la solución de este problema a partir de la clara identificación de políticas de Estado, que sean puestas en práctica en la perspectiva del largo plazo, donde uno de los objetivos estratégicos sea erradicar la desnutrición a partir, precisamente, de la producción alimentaria de origen nacional.

La responsabilidad de un Estado que se precie de serlo, expresada en la eficacia para que la población acceda al bienestar, debe manifestarse en una estricta jerarquización de prioridades sociales. Éstas se deberán manifestar en necesidades para ser cubiertas en plazos determinados, en un recuento de medios para la satisfacción de tales necesidades, en la comparación entre necesidades y medios de tal manera que se establezcan metas de

largo, mediano y corto plazos, y en general en una clara identificación de los recursos disponibles en la sociedad para ser usados en su propio beneficio. Se trata, en síntesis, de que el Estado lleve a cabo de manera sistemática una actividad permanente de planificación del desarrollo económico y social. Tal responsabilidad está ciertamente expresada tanto en el nivel constitucional como en el de ciertas leyes secundarias; sin embargo, nuestro sistema jurídico aún no contiene disposiciones normativas que obliguen, en este caso al Poder Ejecutivo, de manera expresa a desarrollar acciones para ir colmando, así sea de manera paulatina, las necesidades sociales.

Para darle cauce a las acciones encaminadas a lo anterior, se requiere una visión prospectiva, que se ponga en práctica mediante la operación de un esquema de planificación, programación y presupuestación, donde se definan y autoricen recursos públicos a mediano plazo, que vayan expresándose en presupuestos anuales, que a su vez estén justificados por programas operativos anuales.

Si el Estado mexicano se plantea de manera real –es decir, no en el discurso– que su función sustantiva es hacer lo necesario para procurarle bienestar a la población que representa; que ese bienestar debe provenir del concurso de esfuerzos desarrollados dentro del marco del territorio nacional, visto en su sentido más amplio; que la relación de intercambio internacional con sus socios comerciales debe tener un carácter equitativo; y que finalmente el Estado se concibe como un ente decisivo para la reconstrucción del país y de la nación, entonces la visión prospectiva debe darse en función de una clara definición de los alcances de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.

Este alcance deberá comprender la clara identificación, para su debida protección, de los productos básicos y estratégicos para la alimentación y nutrición de la población, estableciendo qué cultivos y/o productos son aquellos donde la soberanía alimentaria se expresa, y cuál es el tipo de manejo deseado por parte del país con relación a estos productos, por ejemplo, ¿en qué consisten las decisiones soberanas en materia alimentaria?

Si este concepto básico se entiende como la capacidad del país para decidir sobre la cantidad y calidad de productos alimentarios requeridos para satisfacer, cuando menos, el consumo básico de la

población, entonces será necesario disponer de manera planificada los elementos estratégicos para lograrlo, mediante la producción nacional. Este concepto no necesariamente se identifica con el de “autosuficiencia alimentaria”, pero sí con una política de desarrollo rural, donde la producción nacional de productos básicos y estratégicos esté protegida y que en caso de que, por razones, por ejemplo de carácter técnico, no sea recomendable insistir en la autosuficiencia, se planteen escenarios de importaciones, donde los riesgos en materia de soberanía, sean manejables.

Entre otros elementos, lo anterior implica la planificación prospectiva de recursos naturales (con una visión tendiente a la sustentabilidad), tierra, agua, fertilizantes, tecnología, organización para la producción y apoyos financieros gubernamentales para la integración productiva y el exitoso acceso al mercado y en general todos los insumos estratégicos que resulten en los procesos de capitalización de los productores rurales.

El concepto de *soberanía alimentaria* sería una expresión hueca, sin asidero, si no se engarzara con el concepto de *seguridad alimentaria y nutricional*, entendida ésta como la garantía por parte del Estado para que la población tenga acceso a los bienes alimentarios básicos y estratégicos. El concepto conlleva además, un conjunto de elementos asociados: la disponibilidad en calidad y cantidad de estos bienes alimentarios en el mercado, y la capacidad adquisitiva de la población para obtenerlos. En los extremos del espectro; en todo caso, la política de Estado para estos efectos diseñada, debe contener los elementos suficientes para conducir hacia el equilibrio entre oferta y demanda alimentaria; donde el empleo productivo, generador de bienes y servicios necesarios para la producción de alimentos básicos y estratégicos, tiene un papel decisivo.

Como se ha señalado, el logro de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional se concibe fundamentalmente con base en la producción nacional, sin que esto implique la idea de la autarquía en materia alimentaria. En todo caso, teniendo en consideración las capacidades físicas para producir y las potencialidades tecnológicas, deberán establecerse rangos de producción y por lo tanto de importación en cada uno de los alimentos considerados como estratégicos, donde los riesgos para la soberanía nacional se minimicen. Este rango podrá situar la producción nacional,

entre el volumen requerido para la autosuficiencia plena y porcentajes menores de producción en relación con el total requerido, cuidando siempre no incurrir en los riesgos provenientes del denominado *food power*.

La visión nacional implica tener en cuenta las capacidades físicas finitas del país para producir, la disponibilidad de recursos financieros de apoyo, tecnológicos, técnicos, etcétera, *vis a vis*, los requerimientos de ingesta alimentaria y nutricional de la población. Al contrastar los elementos anteriores, es altamente probable que se observe la incapacidad para producir todo lo necesario, normativamente hablando; y al mismo tiempo, habrá competencia por el uso de recursos productivos. La política en la materia tendrá que definir las etapas en el proceso de planificación, de tal forma que sea posible ir logrando las metas de producción agroalimentaria, consecuentes con las necesidades de la población.

Para definir las prioridades, se requiere una clara identificación de criterios. Los requerimientos alimentarios y nutricionales de la población aparecen como la premisa básica para darle concreción al concepto de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.

El método probado y aceptado en los medios profesionales correspondientes, útil para los efectos anteriores, es el asociado al cálculo de la canasta de consumo actual (CCA), que identifica en términos *per capita*, el consumo promedio ponderado de un conjunto de alimentos habituales en el consumo alimentario de la población. La CCA permite saber los volúmenes de alimentos consumidos por la población y la cantidad de nutrientes que ellos aportan. Al confrontar los datos anteriores contra las recomendaciones nutricionales de los diversos organismos nacionales e internacionales especializados en la materia (el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán” y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, entre otros) se puede conocer el grado de desnutrición promedio de la población nacional.

Cálculos con mayor especificidad, llevan a la identificación de la población más vulnerable, es decir, con grados mayores de desnutrición, entre los que habría que destacar a los infantes y mujeres lactantes y gestantes.

El diagnóstico obtenido a partir de los datos ofrecidos por la CCA, es susceptible de confrontarlo con los parámetros de una canasta básica recomendable (CBR), a fin de estimar la brecha existente entre el consumo alimentario y nutricional actual de la población y el consumo alimentario y nutricional recomendado.

La brecha alimentaria y nutricional expresa la magnitud del esfuerzo adicional que debe ser realizado en términos de la producción y abasto de un conjunto de alimentos que habitualmente son consumidos por la población.

Desde esta perspectiva la CBR se constituye en un instrumento de planificación agroalimentaria y nutricional de vital importancia, porque para su diseño es preciso tomar en cuenta no sólo las recomendaciones nutricionales promedio para la población, sino las capacidades físicas y técnicas del país, para producir los alimentos básicos y estratégicos, además del conjunto de factores que concurren en los diversos eslabones de las cadenas productivas.

Teniendo en cuenta la estrecha interrelación existente entre recomendaciones nutricionales, disponibilidad de recursos para producir, ingresos promedio de la población, restricciones de los mercados, hábitos promedio de consumo, y en general el conjunto de apoyos gubernamentales a la producción agroalimentaria, la CBR otorga las cifras base por producto (comprendidos dentro de la canasta recomendable), para establecer, después de una serie de conversiones y cálculos, las metas agroalimentarias en función de las necesidades de la población.

Del conjunto de alimentos habituales reflejados en la CBR, en la dieta promedio de la población, hay un subconjunto que tiene una relevancia destacada en la aportación de los macronutrientes más importantes; por ejemplo, aporte de calorías y proteínas, que de acuerdo con las recomendaciones nutricionales, son aquellos que el organismo debe priorizar para su consumo, tanto de origen vegetal como de origen animal (éstos en general coinciden con los “granos básicos” y los cárnicos tradicionales). Los alimentos que aportan los nutrientes más importantes, entre ellos los micronutrientes, y en particular los aminoácidos esenciales, tienen desde luego importancia en la dieta recomendada, en particular en aquella población con mayor grado de desnutrición. Es pertinente avanzar que programas emergentes para el abasto de alimentos

suplementados con estos nutrientes, pueden ayudar a disminuir la brecha nutricional de los grupos con mayor vulnerabilidad, en un plazo menor.

Los elementos anteriores deben constituir el criterio inicial para la determinación de metas agroalimentarias, en particular de los productos básicos y estratégicos, de manera priorizada, en función de las necesidades alimentarias y nutricionales de la población.

Se reitera que otros criterios tendrían que combinarse para el establecimiento de metas: la frontera agrícola, la vocación productiva de las regiones, los precios, los apoyos gubernamentales para los insumos estratégicos, la organización para la producción, la sustentabilidad, la tecnología actual y potencial, la capacitación y adiestramiento, etcétera.

En síntesis, nuestro país necesita que el Estado mexicano en cumplimiento de sus obligaciones primarias, establezca una política de Estado, basada en los conceptos de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, que con una visión prospectiva y de forma planificada solucione los graves problemas de subconsumo alimentario y nutricional e impulse un sano desarrollo de su población.

Si bien es cierto que la visión prospectiva debe plasmarse en un plan con un horizonte temporal de tal naturaleza y que esto implica la realización de numerosos estudios y la formulación de diversos escenarios, lo que toma entre dos y tres años, es también cierto que existe un diagnóstico suficientemente conocido, que en caso de así deseárselo, permite orientar acciones dirigidas por el camino que conduce hacia la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de México.

Con el propósito de dimensionar de una manera más ilustrativa el diagnóstico señalado, y con la idea de avanzar en el planteamiento de solución, se esbozan ahora algunos de los elementos que lo conforman.

El campo mexicano ha jugado un papel de la mayor relevancia en el proceso de desarrollo contemporáneo del país. No sólo ha sido proveedor de los alimentos básicos de la población; también ha subsidiado a través de los precios, tanto de los alimentos como del conjunto de productos primarios, al resto de la economía.

Además, ha sido objeto de la llamada “doble exacción”, porque al consumir los bienes y servicios del resto de la economía, lo ha hecho a precios que conllevan márgenes de rentabilidad incluso mayores al promedio, que permiten la reproducción del resto de los sectores, bajo condiciones de competitividad.

Esto ha implicado un flujo financiero neto intersectorial desfavorable al campo, cuya consecuencia ha sido la creciente descapitalización, atraso relativo en materia tecnológica, menor productividad relativa, y falta de competitividad, dando como resultado ingresos insuficientes para la satisfacción de las necesidades sociales fundamentales. Es precisamente en las áreas rurales donde se localiza la mayor proporción de pobreza extrema en el país, es decir, alrededor de 68 por ciento de los casi 24 millones de pobres extremos reportados oficialmente para el año 2000.

Los porcentajes de empleo absorbidos por el sector y su contribución a la conformación del PIB, son elementos ilustrativos de la afirmación anterior. En el caso de México, el sector agropecuario, entre 1997 y 1999 ocupó 21.2 por ciento del empleo total y su aportación al PIB fue sólo del orden de 5.9 por ciento.

En términos comparativos con los socios de México en el TLCAN, para el mismo caso los Estados Unidos tuvieron 1.4 por ciento de ocupación y una participación en el PIB de 2.5 por ciento, mientras que Canadá tuvo 2.2 y 3.8 por ciento respectivamente para los mismos efectos.

Como puede observarse, Canadá más que duplica la relación porcentual entre empleo y producto, y Estados Unidos casi la duplica, mientras que en el caso de México la aportación porcentual *per capita* al PIB es cerca de cuatro veces menor, comparada con la del empleo ubicado en el sector.

Estos indicadores muestran indicios importantes, aun siendo indicadores promedio, en términos de la aportación de producto *per capita*. Como se infiere, la distancia de México con el resto de Norteamérica es abismal.

Es importante destacar que los indicadores anteriores lo son en términos promedio, lo que no excluye desde luego, la existencia de segmentos de la producción agropecuaria, que hayan experimentado incrementos en los rendimientos e incluso en los volúmenes de producción, en el curso de la vigencia del TLCAN. Es

el caso de las frutas y hortalizas e incluso del maíz. No obstante, el comportamiento productivo promedio del sector ha sido insuficiente para atender las necesidades alimentarias del país, que han ido en aumento, y para resolver los graves problemas de pobreza, alimentación deficiente y desnutrición existentes en el medio rural mexicano. La Encuesta Nacional de Nutrición de 1999, realizada por el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán”, detectó que cerca de 18 por ciento de la población total estaba desnutrida, es decir, alrededor de 18 millones de personas. En las áreas rurales, donde habitaban un poco más de 25 millones de personas, casi 32 por ciento estaban desnutridas, es decir, casi ocho millones de habitantes. Es pertinente destacar que en las entidades del sur del país este porcentaje aumenta a cerca de 42, y a 44 si se trata de población indígena.

En otro orden de ideas, es importante destacar que la heterogeneidad es quizá la mejor forma para identificar al campo mexicano, y junto con ella, se apareja un enorme grado de complejidad; ahí coexisten diversos grupos sociales, una amplia y diferenciada dotación de recursos naturales, una muy variada estructura productiva, que entraña desde formas un tanto primitivas de producción, hasta los esquemas de mayor sofisticación.

Es natural, dado lo anterior, que los comportamientos ante la competencia, los precios, la innovación tecnológica y en general respecto a los esquemas de producción y de comercialización, sean significativamente diferenciados entre los distintos actores rurales.

El hecho de que de manera oficial no se reconozca el fenómeno anterior, lleva implícito el diseño de políticas iguales para desiguales, lo que trae como consecuencia la reproducción y ampliación de las desigualdades prevalecientes en el ámbito rural, debido a que tal tipo de políticas, favorecen generalmente a los actores rurales con mayores recursos.

En términos amplios puede esquematizarse, estableciendo que el diagnóstico del ámbito rural del país, identifica entre los problemas de relevancia nacional de mayor envergadura los siguientes:

- Una innecesaria, absurda y creciente dependencia agroalimentaria

- Un descenso significativo de la productividad, debido principalmente al atraso tecnológico, que afecta a la sociedad en su conjunto, pero sobre todo a la parte rural, donde los productores con menores ingresos sufren las mayores consecuencias
- Drástica reducción de la competitividad y rentabilidad, derivada de la disminución de la productividad, como consecuencia del rezago tecnológico
- Sensible reducción del empleo, el ingreso y el consumo de la mayor parte de la población rural
- Presencia de desnutrición en grandes segmentos de la población rural e incluso de la urbana
- Creciente pérdida de recursos productivos y la apropiación de los mismos por parte de empresas transnacionales
- Incremento alarmante del deterioro ambiental, con los efectos negativos que se traducen en el deterioro de las bases naturales de la producción, y en la salud de la población
- Persistencia de flujos migratorios campo-ciudad, incluyendo de manera alarmante el extranjero

Los elementos de diagnóstico esbozados justifican con creces la necesidad de enfrentar la problemática rural, que lo es del país todo, desde una perspectiva de Estado.

Vale mencionar, que aquí se parte de la premisa de que efectivamente se tenga la voluntad política, por parte de la fracción hegemónica en el Estado, para reconstruir al país bajo la óptica de que la satisfacción de las necesidades sociales, en particular de la alimentación, se dé bajo el marco de la multimencionada soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.

Si bien es cierto que es necesario redimensionar el tipo de Estado prevaleciente, es recomendable señalar que en la actualidad, el Estado mexicano tiene diversos mandatos constitucionales (artículo 25, primero, segundo y tercer párrafos; artículo 26, en su primer párrafo; artículo 27, fracción XX; y artículo 74, fracción IV) así como diversas disposiciones en leyes secundarias y en tratados internacionales, que le imponen la obligación de revertir de manera definitiva la situación reflejada en el diagnóstico antes perfilado.

Por lo anterior, el Estado mexicano, y particularmente el Poder Ejecutivo, debe diseñar y operar de manera inmediata las acciones

conducentes, para el logro de los principales mandatos constitucionales en el menor plazo posible y definir el camino correcto en la perspectiva del largo plazo para resolver de manera integral la problemática señalada.

Se estima que la población del país aumentará para el año 2010, a cerca de 125 millones de personas, lo que conlleva la necesidad de mayores disponibilidades de alimentos y materias primas originadas en el campo. Este reto se puede arrostrar de diversas maneras: habrá quienes recurran al expediente fácil de aumentar las importaciones e insistir en la idea de aumentar las exportaciones de aquellos productos donde se tienen ventajas comparativas. La historia económica reciente ha demostrado el carácter falaz de estos planteamientos, siendo México uno de los mejores ejemplos, al haber agudizado su dependencia alimentaria (en particular de granos básicos) de los Estados Unidos, en la etapa del TLCAN, y mantener una balanza comercial agropecuaria deficitaria.

El concepto de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, que en esencia plantea la importancia, incluso dentro del esquema de seguridad nacional, de construir la capacidad del país para decidir autónomamente qué, cuánto, dónde y cuándo producir en materia alimentaria, implica la práctica de una política de Estado, con una visión prospectiva, que a partir de la configuración de los escenarios deseables, instrumente proyectos estratégicos que conduzcan hacia la plena soberanía en esta materia.

Las disposiciones jurídicas actuales, en particular la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, vigente desde el año 2001, establece una serie de mandatos al Poder Ejecutivo Federal, donde éste se obliga a actuar de tal manera que los recursos públicos canalizados al campo, se orienten a la consecución de la soberanía y seguridad alimentaria. Los mandatos de esta ley han sido cumplidos parcialmente; quizá, el hecho de que la misma no establezca sanciones por su incumplimiento, ha motivado a los responsables de su instrumentación, para ser omisos en su observancia.

Los elementos señalados con anterioridad, aunados a los planteamientos de un conjunto de organizaciones representativas de distintos segmentos de productores del campo mexicano, expresados en intensas movilizaciones campesinas desde el año 2002, condujeron a la firma del Acuerdo Nacional para el Campo

(ANC) por parte de las dirigencias de las organizaciones referidas y la representación del Poder Ejecutivo Federal, el 28 de abril de 2003.

En el numeral 229 del ANC se convino realizar:

Reformas jurídicas que permitan contar con una Ley Federal de Planeación Agropecuaria y Soberanía y Seguridad Alimentarias y presentar la iniciativa para su dictaminación y en su caso aprobación en el presente año, que contemple instrumentos de planeación, programación y presupuestación multianual, que otorgue certidumbre y protección a los productores y que tenga como sustento el concepto de soberanía y seguridad alimentarias. En estas reformas se deberá establecer el derecho a la alimentación, reconocer el principio de paridad urbano-rural y su expresión en reformas constitucionales, leyes secundarias, políticas públicas, instituciones, programas y acciones. Esta ley deberá fijar criterios explícitos en el gasto programable con metas específicas en materia agropecuaria, forestal, acuícola, pesquera y rural en al menos los siguientes aspectos: *a)* inversiones estructurales productivas y sociales en estados y regiones atrasados, *b)* sistemas ingreso-objetivo para los productos considerados como básicos y estratégicos por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable diferenciados por región y sin incluir Procampo, y *c)* proyectos estratégicos.

A partir del ANC, y en particular del acuerdo expresado en su numeral 229, las diversas fuerzas políticas que en él participaron, haciendo uso de los mecanismos instituidos formalmente, lograron la conformación de un grupo asesor, en el interior de la Comisión de Agricultura y Ganadería, de la Cámara de Diputados, que coadyuvara en la formulación de la ley referida en este numeral del ANC.

Como resultado de un arduo trabajo de investigación, que incluyó el análisis del diagnóstico, de las tendencias, de la situación en que el país se encuentra inmerso en el marco internacional, de las potencialidades nacionales para producir y ofertar alimentos suficientes y adecuados a las necesidades de la población, y particularmente la discusión en torno a la relevancia para el desarrollo del país, sobre la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, sin dejar de lado el estudio de las medidas e instrumentos de

política pública, aplicables en la coyuntura actual; se llegó a la formulación de un proyecto de Iniciativa de Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional. Este proyecto fue sujeto de intensa revisión, por parte de los diversos actores del sector público, privado y social, a través de distintos foros regionales, reuniones y consultas con representantes del más alto rango de las instituciones públicas vinculadas al campo, con expertos en la materia, con la academia especializada, con las comisiones homólogas de la cámara revisora, en fin, se logró el consenso de los actores involucrados en el marco de acción de la ley.

El 30 de marzo de 2006, durante el segundo periodo ordinario de sesiones del tercer año de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, se presentó al pleno de la misma, por parte de la Comisión de Agricultura y Ganadería, el Dictamen con Proyecto de Decreto de la Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional, el cual fue aprobado por abrumadora mayoría. De conformidad con la norma vigente, la minuta correspondiente fue enviada al Senado de la República, para continuar con el proceso legislativo.

Justo antes del cierre del periodo señalado, la Comisión de Agricultura del Senado presentó al pleno del mismo, una iniciativa de reforma a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, donde presuntamente se incorporaban elementos sustantivos de la iniciativa de Ley de Planeación antes mencionada. Trascendió, incluso en la prensa nacional, que el Poder Ejecutivo había objetado la iniciativa –que antes había aceptado–, y ejercido presión sobre la Comisión de Agricultura del Senado, y que en función de tales circunstancias la iniciativa de Ley de Planeación había sido detenida.

El comentario anterior de ninguna manera es inocente, hace referencia a la mención que se hizo con antelación en el sentido de que la o las fracciones hegemónicas del Estado deben tener una auténtica decisión para reconstruir al país, y, en este caso particular, al campo mexicano. Debido a la existencia de compromisos políticos suscritos por el Ejecutivo Federal, en el Acuerdo Nacional para el Campo, y por estar transcurriendo un año electoral decisivo, todo indica que se llevaron a cabo acciones para disimular el desacuerdo que de fondo había en el Ejecutivo, respecto a la

iniciativa de Ley, simulándose un procedimiento legislativo que no lo expusiera al riesgo político y que además frenara la propia iniciativa.

Si se analizan las circunstancias en que la situación mencionada se presenta, considerando por un lado las características de la política económica del gobierno actual, particularmente en materia de desarrollo rural, y por otra parte los elementos sustantivos de la referida Ley de Planeación, quedará claro que hay incompatibilidades de fondo, que el Ejecutivo no quiso enfrentar en el corto plazo y particularmente en el mediano y largo plazos, ante la eventual posibilidad de continuar en el poder.

La descripción de los elementos de mayor trascendencia de la Ley, a juicio del suscrito, dará elementos de análisis, para ponderar de mejor manera la afirmación anterior.

En principio es pertinente destacar que la Ley plantea el establecimiento de un ordenamiento jurídico que defina una “política de Estado” para garantizar el derecho humano fundamental a la alimentación y la nutrición, entendidos como prerrequisitos para la vida y la salud. Para estos efectos define y crea una serie de instancias y mandatos que le dan contenido a tal política de Estado.

La Ley estima indispensable que el Poder Ejecutivo tenga una visión de largo alcance, del conjunto de elementos que intervienen en el proceso para acceder a plenitud a la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional.

Para estos efectos, plantea la creación de un “Sistema Nacional de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional”, dotado de mecanismos, procedimientos, instancias, y en general los medios operativos necesarios para cumplir su función; contando con la participación social en las diferentes etapas del proceso de planeación, así como de los tres niveles de gobierno, dentro del marco federalista definido por nuestra carta magna.

El Sistema de Planeación que crea la Ley, concebido dentro del marco de la legislación vigente en la materia, se articula con las instancias existentes y fortalece tanto al Sistema de Planeación Nacional actual, como a uno de sus instrumentos operativos más importantes, el Plan Nacional de Desarrollo, al establecer la inclusión de disposiciones concretas en materia de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, como es el

caso de un capítulo específico sobre esta materia en el propio Plan Nacional de Desarrollo.

El Sistema de Planeación planteado, no es ajeno a propósitos concretos. La Ley establece la necesidad de poner en marcha mecanismos que de manera coherente y eficaz, permitan que las decisiones gubernamentales articulen las necesidades de los productores insertos en la economía agroalimentaria, con las de los consumidores finales, en un esquema donde al incrementarse la producción, también se eleve la productividad, acompañado de aumentos en el empleo, que generen el ingreso requerido para acceder al consumo alimentario nutricionalmente adecuado y en general que la economía agroalimentaria nacional logre un nivel competitivo que le permita abastecer los mercados nacionales y participar exitosamente, también en el mercado internacional.

La participación social a lo largo del proceso de planeación, a través de las representaciones de los distintos actores involucrados en las diversas fases de las cadenas productivas, da mayor viabilidad para interpretar de mejor manera el sentir de la población, a fin de poder plasmar objetivos y metas que auténticamente reflejen los deseos de la sociedad civil, en las tareas de gobierno.

El Sistema de Planeación considerado, dispone de un conjunto de programas, cuyo horizonte temporal trasciende los límites sexenales, al definir las líneas de acción en un plazo de 24 años, en un programa de tipo prospectivo, que tiene carácter dinámico. Este instrumento de planeación se vincula y traduce en objetivos y metas sexenales, a través del Programa Especial para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional, también actualizable en un plazo de tres años, donde se prevén los requerimientos presupuestales multianuales requeridos para el Programa Operativo Anual para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional, y las metas adquieren la mayor concreción en el tiempo y el espacio, y se manifiestan con mayor detalle en los planes rectores de cada sistema producto.

En el Programa Operativo Anual deberán definirse los ramos presupuestarios, las unidades responsables, programas, proyectos institucionales, actividades, metas físicas y financieras, así como el calendario trimestral de ejecución y los montos presupuestales especificados en el Sistema de Apoyos, Incentivos e

Inversiones Estratégicas para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria, contemplado en esta ley.

La Ley crea el Programa Integral de Inversiones Estratégicas para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional, donde se instituye el Fondo Integral de Inversiones Estratégicas, que define su marco de alcance mediante un método matricial que permite identificar los ámbitos estratégicos de inversión, teniendo en cuenta los niveles municipal, distrital, estatal, regional y nacional.

Se establece asimismo la creación del Programa Integral Alimentario y Nutricional, donde se integran diversos subprogramas que contemplan medidas de emergencia contra la desnutrición y de asistencia a la población con mayores carencias, sin dejar de lado la investigación científica asociada a la seguridad alimentaria y nutricional.

Otras medidas puntuales, de importante efecto operativo inmediato, que se plantean en la Ley, se refieren a la ampliación de los alcances temporales y a la orientación del Procampo; se establecen criterios con mayor precisión para la actualización y ajuste de la cuota de apoyo por unidad de superficie, lo que influirá de manera positiva en la distribución del ingreso rural, en la promoción de la conversión productiva y en las prácticas agrícolas con más sustentabilidad.

Es también pertinente destacar que se establece la obligatoriedad del Poder Ejecutivo Federal de incorporar lo necesario en las provisiones presupuestales, de tal manera que se garantice el financiamiento de los programas previstos en esta ley.

El Sistema Nacional para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional es presidido por el presidente de la república, circunstancia que favorece la instrumentación de los programas previstos en la Ley.

Estamos ante una minuta –es decir, una iniciativa que ya fue dictaminada y aprobada por la mayoría en el pleno de la cámara de origen, la Cámara de Diputados, y que se encuentra en la cámara revisora, la de Senadores– que sin lugar a dudas es perfectible. Sin embargo, estamos también, ante una propuesta novedosa que tiene la virtud de considerar en una dimensión correcta, desde el punto de vista del desarrollo nacional, uno de los derechos humanos fundamentales. En efecto, la Minuta

ubica la importancia de la alimentación y nutrición de la población, como un factor decisivo para el progreso social, le da la justa magnitud a la obligación constitucional que corresponde en la actualidad al Estado mexicano, y a partir de ello define una orientación en el quehacer, particularmente del Poder Ejecutivo, con una visión de largo plazo, que le da cuerpo a una política de Estado, dirigida a la consecución de la soberanía y seguridad agroalimentaria y nutricional.

Al definir la política de Estado, se crea un clima de certidumbre y estabilidad, pues se evita la discrecionalidad de las políticas y programas sectoriales, de las reglas de operación y presupuestos para el sector agroalimentario.

Por lo que corresponde a los efectos de la Ley en relación con el entorno internacional, amplía la protección a los productores dedicados a los productos básicos y estratégicos, y le da cauce al desarrollo de acciones que finalmente permitan a los productores nacionales, participar de mejor manera, tanto en el mercado nacional, como en el mundo globalizado, en particular ante las desventajas que actualmente tienen, frente a sus competidores de Estados Unidos y Canadá, debido a los desproporcionados apoyos y subsidios que les otorgan los gobiernos respectivos y a las agudas asimetrías que a la fecha prevalecen.

Finalmente es necesario insistir en que en el caso particular que nos ocupa, dentro de la perspectiva de la reforma del Estado mexicano, es indispensable tener claridad respecto a las reformas constitucionales que vayan orientando las políticas de Estado –por ejemplo, la incorporación a la Constitución del derecho a la alimentación– hacia la consecución de mayores niveles de bienestar, previéndose la creación o reestructuración de los órganos y/o instituciones propios para su logro.