



**Nueva
Antropología**

17

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

***crisis agrícola y
estrategia alimentaria***

SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO

Fernando Rello - Gustavo Esteva - Raúl Olmedo - Silvia Gómez Tagle - Héctor Tejera - Mechthild Rutsch - Francisco Javier Guerrero - Héctor Díaz Polanco - José del Val.

-DOCUMENTOS-

**Documento estratégico del SAM
Ley de Fomento Agropecuario**

DOCUMENTOS

Sistema alimentario mexicano

PRIMER PLANTEAMIENTO DE METAS DE CONSUMO Y ESTRATEGIA DE PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS BÁSICOS 1980-1982*

I. PLANTEAMIENTO ESTRATEGICO

1. Se presentan aquí metas de consumo alimentario y medios para satisfacerlas desde dos vertientes fundamentales: un rápido aumento en la producción de alimentos básicos y apoyos múltiples al consumo de las mayorías empobrecidas de México. Se cuenta para ello con un perfil actualizado de la situación nutricional del país y con un análisis de la estructura del consumo de alimentos que nos permite fijar y cuantificar metas alimenticias para segmentos específicos de población y regiones críticas desde el punto de vista de nutrición y pobreza.

Consecuentemente, se propone un ambicioso esquema de producción de alimentos básicos, encaminado a la autosuficiencia, tanto para el sector agropecuario como pesquero y se aportan elementos para su correcta distribución y consumo. Se señalan asimismo decisiones solidarias del Estado concertando acciones y compartiendo los riesgos aparejados a la producción agropecuaria y pesquera.

* Oficina de Asesores del C. Presidente. Elaborado conforme al grado de avance (1o de marzo de 1980), versión mecanográfica.

2. La viabilidad de México parece afirmarse cada día más en un mundo en crisis que prepara graves confrontaciones. Nuestro país cuenta con abundantes recursos materiales y humanos, una economía en crecimiento y diversificada y con un favorable balance energético que permite cancelar restricciones al desarrollo y a la soberanía financiera.

Pero contamos, además, para no hacer espejismo esa viabilidad, con voluntad política expresada en un Estado fuerte y organizado que nos debe convertir en rectores de nuestra propia modernización, cifrada en la incorporación creciente de nuestra joven población y no en su progresiva marginación. México tiene todas las posibilidades, históricas y materiales para tomar un rumbo que revierta vigorosamente tendencias que, precisamente en estos momentos de graves definiciones internacionales nos pueden conducir a la desnacionalización por la vía de la dependencia económica y tecnológica, incapaz de liberar cabalmente nuestras propias energías materiales y culturales.

El Estado mexicano, como pocos, puede hoy actuar ampliamente desde una perspectiva estratégica, induciendo acciones, concertando alianzas populares para transformar, finalmente, viejas necesidades en activas demandas. Concretamente: toca a nuestro gobierno la quizá irrepetible y única posibilidad de satisfacer sin concesiones innecesarias nuestro gran potencial de crecimiento, ampliando la base productiva y el mercado interno. Sentando así bases sólidas de soberanía y de una economía eficiente y poderosa.

3. El gobierno del Presidente López Portillo, en consecuencia, ha considerado a los alimentos y a los energéticos como vectores convergentes en esta estrategia de producción y desarrollo. El esfuerzo realizado en la exploración y explotación de energéticos, medido en inversión y producción, simplemente no tiene precedente comparable en nuestro país ni en ningún otro de tamaño similar: ahora ya están los elementos para crecer sin la atadura del estrangulamiento externo y la servidumbre financiera. El reto es hacer del petróleo, que se agotará más pronto que tarde, un medio en nuestra estrategia de desarrollo autónomo y es por esto que debe dársele ya plena expresión a la otra —más difícil y fundamental— prioridad: el logro de una adecuada y autosostenida producción y consumo de alimentos populares, con un propósito redistributivo del ingreso.
4. Es así que dar cabal cumplimiento a la prioridad de alimentos no se puede reducir solamente a su dimensión de justicia social. También se sustenta en dos razones adicionales de singular importancia: económica y de soberanía.

Así, por una parte resulta indispensable para poder reorientar los consumos de las mayorías hacia la satisfacción de sus mínimas necesidades de bienestar: sólo por la vía de producir y distribuir masivamente alimentos básicos, el país puede organizarse para rescatar su agricultura, dinamizar sus pesquerías y ensanchar su mercado interno, y lo hará por la vía de más rápida y eficiente respuesta: la creación de empleos rurales y, en consecuencia, propiciando una mejor distribución del ingreso, como precisaremos más adelante.

5. Por otra parte, atiende a una impostergable necesidad de soberanía, particularmente grave en la actual coyuntura internacional, donde el llamado "poder alimentario" cobra singular relevancia. Si no queremos hacer nugatorias las ventajas únicas y transitorias de nuestra favorable posición energética, es imprescindible una política de autosuficiencia en materia de alimentos básicos, sobre todo en cereales y oleaginosas. Desde luego, no se considera la autosuficiencia como una terca y onerosa autarquía, ni va contra de nuestros convenientes exportaciones de hortalizas y frutas: simplemente, se afirma que México a diferencia de la mayoría de los países del Tercer Mundo, tiene sobrado potencial para ser autosuficiente en granos sin penalizar la producción de otros bienes.
6. De aquí se desprende que las razones para la autosuficiencia son múltiples e importantes. En primer lugar porque los alimentos se seguirán usando cada vez más como elementos estratégicos de negociación y aún de presión. Los Estados Unidos, por ejemplo, que pierden rápidamente competitividad internacional, dependen si bien a costos crecientes, cada vez más de los alimentos para equilibrar su balanza de pagos e impulsar su estrategia económica internacional. Así, lo que sucede ahora entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, viene sucediendo con muy diversos grados de intención y medida con muchos otros países.

Pensamos que el "bien salario" por excelencia, el alimento, no puede someterse a las veleidades de la oferta externa. Vemos que son los mismos países desarrollados los que procuran la "seguridad" o autosuficiencia alimentaria, ello a pesar de que a menudo los precios internos sean mucho más elevados que en el mercado internacional. Destaca el ejemplo de Japón, cuyo arroz se produce internamente a un costo varias veces superior al internacional, pero aún así se procura la autosuficiencia a fin de no perder "seguridad alimentaria". Esto puede ser más válido para un país como México: pobre aún, más dependiente y con una población que crece y se rejuvenece.

Si vamos —inescapablemente ya— a ser potencia energética, más nos vale, por lo menos, ser autosuficientes en materia prima.

7. También vemos que en este caso, las premisas de las “ventajas comparativas” ni se satisfacen en presencia de mercados tan imperfectos como el internacional de granos cerealeros y oleaginosos y que se deben subordinar a la necesidad de dar paso a una real y eficiente potencialidad de producir granos básicos, precisamente por y para los campesinos que los están demandando.

En efecto, 5 ó 6 firmas, la mayoría norteamericanas, controlan cerca del 85% del mercado mundial de granos. Y éstos tienden a encarecerse a medida que, por un lado, la asombrosa productividad de la agricultura norteamericana empieza a encontrar límites en la expansión de su frontera agrícola y en el encarecimiento de su producción, muy intensiva en energéticos. Y por el otro, los crecientes déficits mundiales de granos empujan rápidamente hacia arriba los precios (se calcula que en 1985 los países en desarrollo tendrán un déficit casi del doble que el actual: 85 millones de toneladas métricas). Cabe subrayar que los productos que más se han encarecido en el mercado internacional durante los últimos 5 años han sido los cereales y las oleaginosas,¹ cuyos precios se elevaron por encima de las manufacturas y del mismo petróleo.

¹ La causa del aumento de precios de las oleaginosas es particularmente interesante. El control del 95 por ciento del mercado mundial de soya en grano y del 60 por ciento de las pastas y aceites de soya, combinado con el control de la tecnología para producir alimentos balanceados a partir de este producto, le permiten a Estados Unidos una gran capacidad de manipulación de la situación alimentaria de Europa y crecientemente, de los países dependientes que están expandiendo su ganadería orientada a la exportación. Hoy por hoy, el manejo de los precios relativos entre los alimentos (particularmente el de la soya), los energéticos y las manufacturas están constituyéndose en un arma central de política económica de Estados Unidos frente a Europa como sus principales competidores en manufacturas. Siendo ésta dependiente de sus importaciones de oleaginosas para su producción de alimentos de origen animal, los cuales son básicos en la dieta de estas sociedades, la manipulación de su oferta y precios por parte de Estados Unidos contribuye a elevar el costo de la fuerza de trabajo europea y a reducir, consecuentemente, la competitividad de sus manufacturas. Ello es así porque la oferta y precios de la soya

8. Más aún, los países avanzados propician una "modernización" en el patrón de alimentos, a partir de la proteína animal pero con aditivos y procesos industriales añadidos que resultan enormemente más caros en unidad de caloría y gramo de proteína. Esto corresponde a países donde el nivel y la distribución del ingreso permite que el ingreso de los consumidores crezca más aceleradamente que su gasto en alimentos: la traslación irrestricta de tales patrones de producción y consumo a países pobres con graves desequilibrios sociales, ha sido decisiva en el deterioro real observado de la nutrición de más de la mitad de los habitantes del planeta, en la última década, según lo señala la FAO.
9. En México, esta modernización, que hemos llamado "marginalizante" ha contribuido de manera no exclusiva pero sí importante a la crisis agrícola de nuestro país, misma que se inicia hace década y media cuando el temporal maicero se desploma y empieza una vertiginosa sustitución de maíz por sorgo, un crecimiento aceleradísimo de la demanda de soya (y su oferta) y una creciente desviación de maíz para consumo animal a expensas del consumo humano. De tal suerte que pasamos a comprar y a precios crecientes lo que antes exportábamos.
10. Es así que nuestro sector primario se ha venido mostrando incapaz de seguir apoyando —con producción y empleos— al crecimiento general de la economía. Crecimiento que sí, en la nueva coyuntura, es impulsado sólo por la industria y los energéticos, deberá satisfacer su gran demanda de alimentos con crecientes importaciones, sustrayendo a la inversión productiva y reproducible, enormes recursos provenientes de los excedentes petroleros, peligro inminente y de suma gravedad, como atinadamente nos lo hiciera ver el Plan Nacional de Desarrollo Industrial.
11. Es así que las actuales tendencias de interacción internacional de nuestro sistema alimentario en su conjunto, crecientemente dependiente² en la importación de granos deben, y pueden, revertirse drásticamente pues contradicen en lo fundamental la estructura productiva, social y política del sector

para la producción de alimentos balanceados, son factores determinantes en la ganadería y la avicultura tecnológicamente avanzadas.

² Las importaciones de granos básicos representaban el 9% del total sectorial en 1965, el 67% en 1975 y el 80% en 1980.

agropecuario mexicano y comprometen seriamente la nueva estrategia económica del país.

Así pues, satisfacer la autosuficiencia alimentaria añade al objetivo de justicia el de soberanía y producción y es así congruente con nuestra realidad y filosofía política.

II. ESTIMACION DE METAS DE CONSUMO ALIMENTARIO

12. Para poder dirigir eficaz y eficientemente las acciones gubernamentales hacia la autosuficiencia alimentaria, se elaboraron metas concretas y cuantificadas de consumo que pudieran ser traducidas a metas de producción.
13. Así, se comenzó por configurar un perfil alimentario de México suficientemente amplio y puesto al día. Este perfil se realizó conjuntamente con el Instituto Nacional de la Nutrición durante el segundo semestre de 1979, mediante una encuesta rural y urbana por la que fueron encuestadas más de 21 000 familias de 300 comunidades rurales y asentamientos urbanos representativos.

Comparando los resultados obtenidos con los de encuestas regionalmente semejantes que ha venido realizando el Instituto Nacional de la Nutrición desde 1959, principalmente con la de 1974, encontramos cambios sustanciales en las dietas rurales y urbanas, particularmente acentuados durante los últimos 5 años.

En las zonas rurales, un poco menos del 90% de la población padece subconsumo calórico y protéico en algún grado, esto es, 21 millones de personas. Alrededor de 9.5 millones de ellas tienen un déficit calórico grave que va del 25 al 40% con respecto al mínimo normativo, que es de 2 750 calorías diarias por persona.

Entre las áreas urbanas encuestadas se detectó por lo menos un millón de personas en el Distrito Federal cuyo consumo es inferior a las 2 000 calorías diarias, lo que los iguala a la situación de "mala nutrición" de las zonas rurales.

Atendiendo a las grandes regiones del país, el perfil nutricional actual con respecto al de 1959 indica que sólo en la región norte aumentó el consumo de calorías de un promedio de 2 131 a 2 222 por persona al día; en el golfo y occidente el promedio se mantuvo constante, pero disminuyó en la zona centro de 1 901 a 1 752, en la zona sur de 1 911 a 1 755 y particularmente en el sureste donde cayó de 2 007 a 1 577.

Cabe destacar que aún en el caso de la zona norte, la población no consume el mínimo normativo de 2 750 calorías diarias, recomendado por el Instituto Nacional de la Nutrición.

14. Privilegiando el criterio nutricional, pero sin dejar de considerar las otras necesidades de mínimos de bienestar, hemos definido la Población Objetivo como una expresión dinámica que adquiere diferentes modalidades en el tiempo y por regiones. Esta población la integran quienes no alcanzan en la actualidad a cubrir los mínimos normativos nutricionales de 2 750 calorías y 80 gramos de proteínas; para 1979 esta población era de unos 35 millones de mexicanos.

15. Debido a la situación nutricional que presenta una parte de la población del país y que ha sido definida como de "muy bajo nivel nutricional" y para poder actuar en el corto plazo, fue necesario definir una *Población Objetivo Preferente*; ésta asciende en el año de 1979 a 13 millones en las áreas rurales y a 6 millones en las áreas urbanas, lo que hace un total de 19 millones de habitantes.

La población infantil, en quien incide principalmente la desnutrición, representa una elevada proporción de la Población Objetivo Preferente; en las áreas rurales el grupo de edad entre 0 y 9 años representó para 1979 algo más del 33%, aproximadamente cuatro millones de niños y si agregamos el grupo de 10 a 14 años, el porcentaje sube a más del 46%, alrededor de 6 millones de niños. Por otra parte, en las áreas urbanas, el grupo de 0 a 9 años con problemas nutricionales representó más del 32%, cerca de 2 millones de niños y considerando hasta los 14 años la participación relativa asciende al 45%, lo que significa algo más de 2.7 millones de niños. Por lo tanto, del total de la Población Objetivo Preferente, el grupo de 0 a 9 años representa alrededor de 6 millones de niños y hasta 14 años 8.5 millones de niños.

16. La distribución espacial de la Población Objetivo Preferente ha permitido identificar lo que hemos denominado *Zonas Críticas*. Estas zonas se concentran en 688 municipios³ del medio rural y en las barracas periféricas de las ciudades. Para caracterizar más ampliamente estas zonas se analiza-

³ En el caso de Oaxaca, se consideraron distritos; si se hubiesen computado por municipios, la cifra sería considerablemente mayor.

ron los otros mínimos de bienestar: salud, educación y vivienda lo que mostró una alta correlación con el déficit nutricional.

Todos los elementos que caracterizan a las zonas críticas permiten tener un diagnóstico más real de la situación nutricional y de las necesidades básicas de los grupos de la población que requieren atención inmediata por parte del Estado.

17. Ahora bien, a partir del perfil nutricional y de la identificación espacial del grupo objetivo, pasamos a analizar la encuesta del ingreso-gasto de 1977 que nos revela el patrón de consumo entonces prevaleciente entre la población de menores ingresos (60 por ciento del total de familias), para conformar lo que hemos llamado la canasta de consumo actual (CCA).

Los componentes de la canasta de consumo actual los clasificamos en:

a) de mayor frecuencia, b) de frecuencia intermedia y c) de baja frecuencia, considerando fundamentalmente la cantidad y la frecuencia con que se consumen.

18. La canasta de consumo actual, es una visión fotográfica que proporciona la estructura del consumo de alimentos al segundo semestre de 1979; al comparar el patrón de consumo reflejado por la canasta de consumo actual, con las encuestas nutricionales hechas durante los últimos 20 años, observamos cambios sustanciales en la estructura del consumo, particularmente durante los últimos cinco años.

En efecto, EN LAS AREAS RURALES, el consumo promedio de maíz por persona ha bajado de 407 gramos por día en el periodo de 1959-64 a 324 gramos en 1979, el frijol de 56 a 35 gramos en el mismo periodo, el de pan y pastas subió de 36 a 45 gramos, así como el huevo aumentó de 15 a 27 gramos, la leche de 76 a 102 gramos y grasas de cocinar de 14 a 27 gramos en el periodo mencionado.

EN LAS AREAS URBANAS los cambios fueron menos espectaculares. Los hábitos básicos siguieron siendo prácticamente los mismos, incorporándose algo más de arroz y huevo a la dieta y continuando la tendencia al aumento en el consumo de productos industrializados de mala calidad nutritiva.

Así, el consumo de maíz se mantuvo en alrededor de 200 gramos por persona y por día, lo mismo que el de productos de trigo, aproximadamente 130 gramos, pero el consumo de arroz casi se duplicó al pasar de 21 a 39 gramos. Entre los productos de origen animal sólo el huevo registra un aumento considerable, de 23 a 53 gramos, mientras que la carne y la leche se mantienen casi iguales. Lo mismo puede señalarse con respecto a frutas y

CUADRO 1
CANASTA DE CONSUMO ACTUAL PARA LA
POBLACION OBJETIVO⁴

SUPER BASICOS (de mayor frecuencia)

1. Jitomate
2. Frijol
3. Cebolla
4. Chile fresco
5. Azúcar morena
6. Maíz en grano
7. Pasta para sopas
8. Manteca de puerco
9. Arroz
10. Café tostado y molido
11. Huevo
12. Raíces feculentas
13. Carne de res
14. Aceite vegetal
15. Pan dulce
16. Pan blanco
17. Leche bronca
18. Plátano tabasco
19. Galletas

BASICOS (de frecuencia intermedia)

1. Tortilla de maíz
2. Carne de puerco
3. Carne de aves
4. Queso fresco
5. Chocolate, cacao, té
6. Otros tipos de leche

COMPLEMENTARIOS (de baja frecuencia)

1. Limón
2. Leche fresca pasteurizada
3. Manzana
4. Aguacate
5. Harina de trigo
6. Pescados y mariscos frescos
7. Naranja
8. Harina de maíz
9. Pescados y mariscos secos y envasados
10. Mantequilla
11. Crema
12. Lechuga
13. Zanahoria

⁴ Ordenados de acuerdo a la frecuencia del consumo de las familias.

CUADRO 2

Número	Clave	Productos	Nivel de la variable	CBR ingesta neta grs per capita diarios	Porción comestible
CEREALES					
		MAIZ		497.19	
1	X1	Maíz en grano	EQ ¹	221.48	0.92
2	X2	Tortillas	EQ	268.25	1.0
3	X41	Massa	EQ	7.46	1.0
TRIGO					
		Harina de trigo		106.14	
4	X4	Harina de trigo	EQ	16.6	1.0
5	X5	Pan dulce	EQ	16.78	1.0
6	X6	Pan blanco	EQ	30.0	1.0
7	X7	Galletas	EQ	8.76	1.0
8	X8	Pastas	EQ	16.0	1.0
9	X9	Arroz	EQ	18.0	1.0
LEGUMINOSAS					
10	X10	Frijol	EQ	52.0	1.0
FECULANTES					
11	X11	Papa	EQ	23.04	0.82
VERDURAS					
		Jitomate		35.59	
12	X13	Jitomate	EQ	30.18	0.88
13	X14	Chile	EQ	1.82	0.91
14	X15	Cebolla	EQ	2.66	0.86
15	X16	Lechuga	EQ	0.24	0.62
16	X17	Zanahoria	EQ	0.69	0.63
FRUTAS					
		Plátano		41.35	
17	X18	Plátano	EQ	17.88	0.68
18	X19	Manzana	EQ	0.93	0.67
19	X20	Limón	EQ	4.77	0.62
20	X21	Naranja	EQ	17.95	0.63
PROD. ORIG. ANIM.					
		Carne de res		278.58	
21	X23	Carne de res	EQ	13.11	0.69
22	X24	Carne de puerco	EQ	7.1	0.71
23	X25	Carne de ave	EQ	6.72	0.56
24	X40	Carne de ovic.	EQ	5.46	0.78
25	X26	Huevo	EQ	25.52	0.88
26	X27	Leche fresca	EQ		1.0
27	X36	Manteca de puerco	EQ	2.0	1.0
28	X36	Pescado y marisco	EQ	8.67	0.51
OTROS					
		Aceite vegetal		67.0	
29	X37	Aceite vegetal	EQ	17.0	1.0
30	X38	Azúcar	EQ	50.0	1.0
T O T A L				1 101.7	

¹ EQ = Límite máximo y mínimo de consumo, debido a que el objetivo de la corrida fue cuantificar los niveles de macro y micronutrientes.

² Arroz Palay

CANASTA BASICA RECOMENDABLE

CBR grs brutos per capita diarios	Por ciento	Precio \$/kg. (1977) ⁴	Precio de la CBR (1977) \$	Índice de transformación	CBR grs brutos de prod. en estado natural
516.45	43.74				430.01
240.74	20.39	3.38	0.813	1.0	240.74
268.25	22.72	3.68	0.987	0.6897	185.01
7.46	0.63	2.51*	0.018	0.5714	4.26
106.14	9.0				131.48
16.6	1.41	6.15	0.085	1.5	24.90
16.78	1.42	18.46	0.309	0.675	11.32
30.0	2.54	6.66	0.196	0.945	28.25
8.76	0.75	12.90	0.113	1.68	14.71
16.0	1.36	8.98	0.143	1.575	25.20 ³
18.0	1.52	10.30	0.185	1.5	27.00 ³
52.0	4.40				
52.0	4.40	8.19	0.425		52.00
28.1	2.38				
28.1	2.38	6.07	0.170		28.10
40.9	3.46				0.90
34.3	2.91	8.11	0.278		34.30
2.0	0.17	12.46*	0.024		2.0
3.1	0.26	6.46	0.020		3.10
0.4	0.03	4.07*	0.001		0.40
1.1	0.09	3.49*	0.003		1.10
63.9	5.41				63.90
26.3	2.23	3.46	0.090		26.30
1.4	0.12	16.36	0.022		1.40
7.7	0.65	5.28*	0.040		7.70
28.5	2.41	2.17	0.061		28.50
306.0	25.94				306.00
19.0	1.61	37.52	0.712		19.0
10.0	0.85	43.39	0.433		10.0
12.0	1.02	40.38	0.484		12.0
7.0	0.60	47.45*	0.332		7.0
29.0	2.46	17.17	0.497		29.0
210.0	17.79	4.78	1.003		210.0
2.0	0.17	24.77	0.049		2.0
17.0	1.44	77.71	1.321		17.0
67.0	5.67				67.0
17.0	1.44	20.54	0.349		17.0
50.0	4.23	4.01	0.200		50.00
1 180.49	100.00		9.363 ³		

³ Precio de la CBR a precio de enero de 1980: \$14.038. Las variaciones (por ciento) de precios se tomaron para 1978 del índice nacional de precios al consumidor (alimentos y bebidas no alcohólicas) del "Boletín Mensual de Información Económica", SPP, enero 1979, pág. 69 y fue de 24.84; y para 1979 DICONSA de 20.1

⁴ Precio promedio nacional de la Comisión de Salarios Mínimos excepto los que tienen asterisco(*).

verduras. Pero, lo que cambió en forma explosiva es el consumo de productos industrializados de harinas refinadas y azúcar (10 a 30 gramos) y de refrescos (135 a 218 gramos). La estructura del consumo de alimentos varía mucho de un estrato socio-económico a otro.

Mientras el 10 por ciento más pobre de la población destinaba algo más del 32 por ciento del gasto total en alimentos al maíz y sus derivados, casi 8 por ciento en frijol, y alrededor de 22 por ciento en alimentos de origen animal, en el promedio nacional el consumo de maíz y sus derivados solo representan algo menos del 10 por ciento, el frijol apenas el 3 por ciento mientras que los productos de origen animal representan más del 37 por ciento.

Entre la población objetivo, la CCA se compone de 38 productos que representan el 86 por ciento de su gasto en alimentación. De estos 38 alimentos, el maíz y frijol representan el 36 por ciento del consumo y sumando los primeros 8, el gasto asciende al 61 por ciento.

19. La CCA es una primera visión de las necesidades cuantitativas de alimentos que presenta la población objetivo y de la potencialidad de diversas combinaciones de productos que podrían satisfacer los requerimientos nutricionales a bajo costo.

Esta era sólo una primera visión que fué llevada, a través de un largo proceso de aproximaciones sucesivas dentro de un modelo de programación lineal, a metas cuantitativas y cualitativas de consumo alimentario que hemos llamado la Canasta Básica Recomendable.

Su estructura y composición es la expresión real de las necesidades nutricionales tanto de la población nacional como de la población objetivo, relacionadas en ambos casos con hábitos de consumo regionales y capacidad de compra para adquirirla.

La Canasta Básica Recomendable cumple con cinco requisitos fundamentales.

- a) Cubre los mínimos nutricionales normativos.
- b) Considera los costos de producción de los bienes primarios que inciden en el precio final de los alimentos que la componen.
- c) Considera la capacidad de compra de la población.
- d) Considera los hábitos de consumo nacional y regional.
- e) Considera el potencial del país en recursos humanos y naturales del sector agropecuario y pesquero y de la industria alimentaria para producirla.

20. Las diferencias económicas, sociales y culturales de la población del país nos impuso la necesidad de elaborar y trabajar con dos Canastas Básicas Recomendables, una que expresara los requerimientos de la población objetivo y una CBR nacional que expresara los requerimientos del resto de la población y nos proporcionara indicaciones generales.

Por ejemplo, si solo consideráramos una CBR global, su costo se elevaría sustancialmente y no sería accesible a los estratos de bajos ingresos; tendría también grandes complicaciones respecto a las metas de producción por la demanda de los estratos de ingresos que se esga hacia los alimentos de proteína animal y los industrializados.

21. Tanto la Canasta Básica Recomendable Nacional como la de la Población objetivo, cubren 2 750 calorías y 80 gramos de proteínas pero debido a la diferente participación de los productos de origen animal, la primera tiene un precio de \$ 16.00 y la segunda de \$ 13.00 diarios por persona per cápita a precios de enero de 1980.

22. Se están procesando tres Canastas Básicas Recomendables para grandes regiones del país; para la zona norte con énfasis en trigo, para la zona del golfo con énfasis en arroz y para la zona sureste con énfasis en maíz. Desde el punto de vista nutricional, es indispensable complementar el consumo de todos estos cereales con frijol.

23. Pero lo que distingue a la CBR como instrumento para la planificación económica del Estado hacia la autosuficiencia alimentaria nacional, es que liga las necesidades con las posibilidades de producción. Hace coherentes los requerimientos nutricionales con el potencial y las metas productivas de la agricultura, la ganadería, la pesca, y acuacultura y de la industria alimentaria.

Las metas que nos indica la CBR, son factibles con un esfuerzo ordenado en el tiempo y orientado hacia la autosuficiencia alimentaria.

24. Para hacer llegar los alimentos de la Canasta Básica Recomendable a la Población Objetivo, el Estado tendrá que intervenir para elevar la eficiencia distributiva de los distintos canales de comercialización.

Estos los comenzamos a tipificar por los compradores a los que sirven: la población rural acude preferentemente a la pequeña tienda de abarrotes, al mercado público y eventualmente al sistema DICONSA cuando existen tiendas establecidas; en las ciudades, la población de bajos in-

gresos acude, además de los anteriores canales de comercialización, al mercado sobre ruedas y al tianguis.

La tipología de canales de comercialización por estratos sociales de ingreso a los que sirven, permitirá el diseño de la intervención estatal para subsidiar selectivamente la venta de todos los productos de la Canasta Básica Recomendable, estableciendo precios diferenciales por canal de comercialización.

25. Los subsidios son un mecanismo esencial para corregir las imperfecciones del sistema de mercado; en 1979, el Sistema alimentario mexicano fué subsidiado con 36 000 millones de pesos a la producción, 15 000 millones de pesos al consumo a través de CONASUPO y 14 000 millones de pesos que fueron absorbidos por el subsidio al precio del azúcar.

El monto de estos subsidios para 1980, sería del orden de 85 000 millones de pesos, cifra en todo caso inferior a la que representa, por ejemplo, el subsidio que se otorgará a los automovilistas este año en el precio de la gasolina, el cual asciende a más de 100,000 millones de pesos por año si se compara con el precio internacional del refinado, que es de 10 pesos por litro. Empero, más importante que el monto, es el manejo selectivo de los subsidios.

26. Señalamos con anterioridad que el precio de la Canasta Básica Recomendable para la Población Objetivo es de 13 pesos diarios. Si todos los productos que la componen se distribuyeran gratuitamente entre los 19 millones de personas que constituyen la población objetivo preferente, el subsidio sería del orden de 90 000 millones de pesos anuales; este es, naturalmente, un caso extremo que no es recomendable.

Pero con un subsidio selectivo de 27 000 millones de pesos, aproximadamente el 6 por ciento del subsidio total a la economía, a través de los canales de comercialización adecuados, el precio de la Canasta Básica Recomendable se reduciría en 30 por ciento a 9 pesos. Este subsidio aplicado a través del sistema DICONSA (cuyos precios son entre 30 y 35 por ciento inferiores en el medio rural) reduciría el costo de la CBR en 50 por ciento para la población rural con respecto a su precio comercial.

27. Por lo que hace a la factibilidad física de penetrar al sector rural y poder poner en manos de los campesinos la CBR, debe asentarse que actualmente DICONSA atiende a 6 000 poblaciones a través de 4 780 tiendas y proyecta, al término de 1980, contar con 10 000 tiendas rurales que darán atención al 60 por ciento de la población rural. Se estima que con 4 000

tiendas más, esto es 14 000 tiendas en total, se llegaría a todas las poblaciones de México de 500 a 10 000 habitantes. A lo anterior debe agregarse que CONASUPO, a través del sistema Boruconsa y Andsa, podría en el corto plazo aumentar su cobertura de manera tal que en términos de infraestructura de distribución, se estaría en posibilidad de poner en práctica un proyecto orientado a la atención y subsidio selectivo de 19 millones de mexicanos.

28. Es pertinente señalar que el subsidio del 30 por ciento al precio de la CBR es un ejercicio independiente del cálculo de subsidios que en 1980 absorberá el Sistema alimentario mexicano, el cual se eleva de 65 000 millones de pesos que fué en 1979 a 85 000 millones por los incrementos en los precios de garantía que más adelante proponemos, dentro del mismo régimen de subsidios no selectivos.
29. En efecto, para 1980, los subsidios a la producción se incrementarían a 50 000 millones de pesos y el subsidio al consumo alimentario sería del rango de 35 000 millones de pesos. Este comprende 10 000 millones de pesos al precio del azúcar y el diferencial total entre los nuevos precios de adquisición de CONASUPO de maíz, trigo, soya, frijol y arroz y su precio de venta que se mantendría igual.

PROMOCION Y EDUCACION ALIMENTARIA

30. Producir y distribuir los alimentos de la canasta básica recomendable en cantidad, calidad y precio adecuados a los requerimientos del consumo no basta. Se requiere además que los consumidores identifiquen la satisfacción de sus necesidades alimenticias con estos productos, lo que actualmente no ocurre por efecto de la publicidad comercial que ha impuesto distorsiones empobrecedoras a los hábitos alimentarios nacionales, a los que no escapa la población de escasos recursos.
31. El gasto alimentario de los grupos de más bajos ingresos en 1977 expresa esa distorsión: su consumo de alimentos básicos disminuyó al aumentar su ingreso y se elevó su consumo de azúcares y harinas refinadas y sus productos, como refrescos y pastelillos. Baste decir que en alimentos colados para bebés la proporción del gasto en los estratos de menores ingresos, fue proporcionalmente similar al gasto en este rubro de los estratos de mayores ingresos.

32. Ello plantea la necesidad de mantener una campaña permanente en los medios de difusión comerciales orientada a rectificar los hábitos de consumo impuestos por la industria alimentaria-transnacional en su mayor parte para lograr la incorporación de la canasta básica recomendable a la dieta habitual de nuestra población objetivo.
33. Para ello, el Estado cuenta con los medios necesarios; el tiempo fiscal que le corresponde en la radio y televisión comerciales, el sistema de televisión rural, las escuelas urbanas y rurales, y elementos de gran incidencia como los libros de texto gratuitos.

III. ELEMENTOS PARA UN PROGRAMA DE PRODUCCION ACELERADA DE ALIMENTOS BASICOS 1980-1982

34. Una vez desarrollado el esfuerzo de transformar deficiencias alimentarias en metas específicas, como nos lo muestra la CBR, se plantea con más precisión la necesidad de revertir tendencias y encaminarse hacia la autosuficiencia en la producción de sus principales componentes. Esto es posible pero implica también un vigoroso impulso: Se hace necesario dar una nueva racionalidad al sector agropecuario y pesquero dentro de la economía nacional toda vez que el sector primario ya no cumple su vieja tarea funcional al modelo de industrialización por sustitución de importaciones transfiriendo brazos y divisas. Ahora se le debe reorientar hacia el mercado interno, lo que producirá el mayor número de empleos rurales al menor lapso y costo posible y liberará además, una enorme masa de divisas, sustituyendo sus propias importaciones.
35. Es pues, condición fundamental de esta estrategia, romper el círculo vicioso de importar productos agrícolas porque no se producen lo suficiente. . . pero que luego ya no se producen precisamente porque se importan. Esto sucede para evitar que suban los precios internos, aunque sus costos de producción hayan aumentado. Esta dinámica va comprimiendo la oferta interna y justamente propicia costos elevados, menor empleo y de nuevo, más importaciones. En esta situación están muchos países en desarrollo que han pasado a ser de exportadores a importadores netos de alimentos. Salir de esta trampa sólo es posible a partir de una ambiciosa política de producción de alimentos básicos.

36. En nuestro país esto se puede hacer eficientemente, al tener identificados suficientes recursos humanos, tecnológicos y naturales de riego y, principalmente, en el temporal para responder a las necesidades definidas a partir de la CBR. Por el lado de la producción y apoyados en precios adecuados, se determinó que es factible llegar a la autosuficiencia de maíz y frijol para 1982 y dar pasos firmes abriendo superficies al cultivo, para alcanzarla en los demás productos básicos deficitarios hacia 1985. Por el lado del consumo una vez delimitada la brecha alimentaria, podemos subsidiar e inducir directa e indirectamente consumo suficiente para las mayorías comprendidas en la población-objetivo.
37. Impulsar como productores de granos básicos a los empobrecidos campesinos en las zonas de temporal —que son los que tienen el mayor potencial de elevar su producción, vía productividad— y su papel, simultáneo, como sus principales consumidores nos da una correlación estratégica de la mayor importancia, pues la subalimentación es esencialmente un problema de pobreza cuya mejor solución es la reactivación productiva de quienes la padecen. A este respecto cabe tener presente que el 80 por ciento de los productores están en condiciones definidas como de subsistencia.
- Este impulso desata verdadero proceso de *desarrollo rural* y propicia a modo de cascada, infinidad de ventajas con efectos multiplicadores, como son: empleo, ahorros en transporte y almacenamiento, aumento en inversión y la capitalización a nivel local, disminución de los gastos en salud, aumento de la productividad escolar, desarrollo regional (o abatimiento de los costos crecientes de urbanización), entre otros.
38. Concretamente, se plantea un aumento generalizado de la producción agropecuaria y pesquera para producir en el plazo más breve posible los alimentos más importantes en la composición de la CBR, y procurar que este aumento en la producción genere también —por la vía de empleo agrícola— una mejor distribución del ingreso entre los campesinos. Esto irá generando condiciones de un aumento autosostenido de la producción a largo plazo, una mejor utilización de los recursos locales y atenderá, simultáneamente, a las zonas más críticas en nutrición.
39. Es en función de esta meta, la autosuficiencia alimentaria, que se revitalizará la alianza entre el Estado, los campesinos y las comunidades pesqueras, pues implica una participación decidida por parte de éste, sobre todo en tres esferas fundamentales de acción.

*Primera,*⁵ asumiendo compartida y solidariamente los riesgos involucrados en la producción de alimentos, tendiendo de esta manera a abatir entre los productores un cálculo de riesgo e incertidumbre que propicia escasas inversiones, tierras y recursos ociosos.

Segunda, subsidiar por la vía de insumos, investigación y extensionismo el cambio tecnológico, a nivel de predio, lo que aumentará rápidamente la productividad del factor tierra, siendo esta vía selectiva relativamente más barata y propiciadora de empleo, la mejor forma de inducir crecimiento agropecuario.

Tercera, apoyando decididamente el proceso de organización campesina, fomentando la alianza entre el Estado y las organizaciones campesinas en torno a la meta de la autosuficiencia alimentaria, condición necesaria para viabilizar la producción de alimentos. Esta organización debe fomentarse en su expresión multiactiva, asegurar una mayor retención de valor agregado por parte de los campesinos que deberán asociarse en torno a sistemas agroindustriales básicos, procurando una mayor integración en cada sistema, condición necesaria para una mayor productividad y retención *in-situ* de la riqueza agregada.

40. La estrategia de producción de básicos, se centra en un esfuerzo sin precedente en el temporal aunque no se agota en él. Esto es así porque ahí está la mayor productividad no satisfecha de nuestra agricultura y porque conocemos el potencial de crecimiento de estas regiones, los grados de riesgo y los niveles tecnológicos actuales y potenciales para alcanzar su capacidad, estimada en 20 millones de toneladas de maíz, esto es, más del doble que la cosecha total nacional. Y además porque ahí están también los principales consumidores deficitarios de la CBR. Se plantea pues como indispensable redoblar el esfuerzo de apoyo a los Distritos de Temporal que afortunadamente ya tenemos definidos y organizados, a fin de que se habiliten lo más pronto posible para la producción de granos y básicos. Son estas áreas donde un subsidio a los insumos (sobre todo fertilizantes) propiciando un cambio tecnológico, aunado al abatimiento del riesgo productivo y a una organización campesina que planee y ejecute el trabajo en común, podrá darnos los mejores resultados tanto productivos como redistributivos.
41. Después de proponer la reactivación productiva del temporal, podemos plantear, por ahora brevemente, otros tres elementos indispensables en

⁵ Los tres puntos que desarrollamos valen también para el caso de la pesca.

la estrategia productiva de alimentos básicos. Uno de ellos es la apertura de nuestra todavía considerable frontera agrícola; hay que recordar que la apertura de tierras al cultivo es todavía un muy importante elemento dinamizador de la producción. Se han detectado, para comenzar ya, alrededor de tres millones de hectáreas de excelentes tierras con vocación agrícola, sobre todo en las planicies costeras del Golfo de México, y en otras zonas que están simplemente ociosas, otras subutilizadas por ganadería extensiva y alguna solamente enmontadas.

42. Otro elemento de la estrategia es la reconversión de la ganadería a un sistema intensivo, con el doble propósito de liberar tierras para el cultivo y elevar su productividad para atender eficientemente la demanda de carne y leche que el crecimiento del país habrá de plantear. Aquí se hace imprescindible una política que propicie una mayor productividad del hato por unidad de superficie a través de los nuevos índices de agostadero y que resuelva, por otra parte, el problema de la conversión de granos de consumo humano en forrajes. Esto último, no sólo es deseable sino posible a partir de introducir forrajes vegetales abundantes en nuestro país (como la yuca), sino que también se pueden producir piensos a partir de nuestro gas natural asociado.
43. El sector pesquero tiene un papel fundamental en la estrategia de autosuficiencia en alimentos básicos por el alto valor nutritivo del pescado y, sobre todo, porque su precio es el más bajo por gramo de proteína entre los alimentos de origen animal. Sin duda, el fomento a la pesca y al acuacultura campesina son la mejor inversión nutricional que el país puede hacer, satisfaciendo un enorme potencial disponible.

La canasta básica recomendable considera que el consumo de pescado entre la población deberá elevarse de los actuales 16 gramos diarios por persona a alrededor de 30 gramos por persona. En producción, ello significa un mínimo de 850 000 toneladas totales por año de sardina, anchoveta, tiburón, cazón, calamar y especies de escama en su presentación para consumo final.

El Plan de Pesca para el trienio 1980-1982 prevé la ampliación de la flota pesquera —en 1 500 embarcaciones mayores y 7 200 unidades menores— el fomento a la pesca ribereña y en aguas interiores, e importantes acciones para reorientar la actividad pesquera precisamente hacia la captura de especies de baja densidad económica. Es indispensable evitar que la sardina y la anchoveta se mal aprovechen como materia prima de alimen-

to para animales, pudiendo utilizar para ello la fauna de acompañamiento del camarón, así como las de arrastre.

Para aumentar la disponibilidad de especies de escama, es de la mayor importancia fomentar la acuicultura, la cual puede desarrollarse en zonas rurales empobrecidas del país como complemento a su actividad agrícola. En la Isla de Java, donde se ha desarrollado la acuicultura en los sembradíos de arroz, con una superficie similar a la de nuestra Península de Baja California, esta provee de pescado a 100 millones de personas y complementa el ingreso de los campesinos.

44. Ahora bien, dentro de la estrategia que estamos presentando, los precios de garantía juegan un importante papel de estímulo sobre todo en el corto plazo.

Para el análisis y los efectos de la política de precios de garantía se realizó una investigación en colaboración con las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Se tiene un modelo de programación sectorial que permite analizar el efecto que la política de precios de garantía y de subsidios a los insumos tiene sobre diferentes variables: producción, empleo, ingresos y demanda de insumos.

En base a las investigaciones realizadas y a los resultados del modelo se puede proponer todo un conjunto de precios de garantía que contribuya a alcanzar las metas productivas establecidas en consonancia con los requerimientos de alimentación

45. Las opciones para incidir en la producción agrícola del ciclo Primavera-Verano 1980 se reducen por la inelasticidad de los recursos en el corto plazo. Sin embargo, los precios de garantía, anunciados con suficiente anticipación, pueden ser un importante instrumento de apoyo en el corto plazo, pudiendo influir en la estructura de cultivos (favoreciendo al maíz y al frijol).
46. La justificación de un aumento de los precios de garantía de los alimentos básicos, se debe a la necesidad de producir más, y a que se cultivan primordialmente en áreas de temporal por campesinos. Estos productores han visto reducidos sus ingresos debido a que los precios reales de garantía han disminuido un promedio de 34.4 por ciento desde 1960, al mismo tiempo que sus costos de producción han aumentado. Si se considera dentro de los costos de producción al valor de la mano de obra familiar, la renta de la tie-

rra y la depreciación de activos, podemos constatar que un gran porcentaje de los productores de maíz operan realmente con pérdidas.

47. A menudo un incremento en los precios de garantía de los productos básicos tiene efectos negativos para los grupos urbanos de más bajos ingresos, para los campesinos que no producen lo suficiente para satisfacer su consumo y para los jornaleros agrícolas. Por lo anterior, un incremento en los precios de garantía debe ser complementado con otras políticas que minimicen este efecto negativo. Estas políticas deberán ser: subsidios al consumo y una amplia red de distribución de los productos subsidiados. Los subsidios pueden ser selectivos para diferentes sectores de la población y la red de distribución puede extenderse a partir del sistema COPLAMAR-DICONSA.
48. Debe señalarse que la política de precios de garantía es una política de corto plazo, la cual beneficia principalmente a los productores que tienen capacidad de responder rápidamente a estos estímulos y que pueden realizar el precio de garantía. Es por ello que contemplamos una estrategia de producción a más largo plazo que debe contemplar como elemento principal el aumento de la productividad del factor tierra. Para inducir el cambio tecnológico y aumentar la producción y productividad en el largo plazo, una política de subsidios a la producción es más efectiva y además tiene la ventaja de ser selectiva (tanto para productores como para productos), permitiendo apoyar a los productores de menos recursos, lo cual implica una redistribución del ingreso. La política de subsidio a los insumos requiere de un plazo mayor para dar resultado; debe iniciarse de inmediato y en conjunción con la política de precios para sentar las bases de un desarrollo continuo y sostenido de la producción.

METAS NORMATIVAS DE PRODUCCION

49. De acuerdo a los requerimientos alimenticios nacionales que plantea la canasta básica recomendable (CBR) (maíz, frijol, arroz, trigo, soya, cártamo, ajonjolí y sorgo⁶), se deriva que en los próximos años el país presen-

⁶ Se incluye al sorgo pues es un importante grano para la producción de productos ganaderos y que compite por el uso del suelo y recursos con los granos de consumo humano directo, aunque NO es, desde luego parte de la CBR.

tará, de mantenerse la actual tendencia de crecimiento en la producción agrícola, incrementos en sus déficits.

50. El Sistema alimentario mexicano desarrolló, como principio normativo, un planteamiento en el que se estima lograr la autosuficiencia en estos productos. Para ello ponderó su orden de importancia para establecer, dadas ciertas restricciones productivas y de recursos, en cuáles el país puede realizar un esfuerzo sustancial pero realista en el corto plazo (1980) y en cuáles este esfuerzo requiere ser realizado en el mediano plazo (1985). En tal sentido se establecieron las metas de autosuficiencia para maíz y frijol a 1982 y para los restantes en 1985.
51. Una idea del esfuerzo de producción que se requiere, lo dan los volúmenes que alcanzarán los déficits de estos productos, *de mantenerse la tendencia histórica de producción:*

1982:

2 441 000 toneladas de maíz
317 000 toneladas de frijol

1985:⁷

370 000 toneladas de arroz
889 000 toneladas de trigo
66 000 toneladas de cártamo
42 000 toneladas de soya
18 000 toneladas de ajonjolí y,
226 000 toneladas de sorgo

Para lograr la autosuficiencia en maíz y frijol a 1982 y en el resto a 1985 se deberán alcanzar los volúmenes de producción mostrados en el cuadro 3.

Las metas de producción planteadas pueden lograrse con distintas combinaciones de cada uno de sus componentes en términos de:

- Superficie de riego y temporal (margen extensivo)
- Rendimientos de riego y temporal (margen intensivo).

⁷ Suponiendo que se alcance la autosuficiencia para maíz y frijol en 1982.

CUADRO 3
METAS DE PRODUCCION
(miles de toneladas)

Cultivo	A ñ o s	
	1982	1985
Mafz	13 050	14 950
Frijol	1 492	1 640
Arroz	-----	1 133
Trigo	-----	4 606
Ajonjolí	-----	159
Cártamo	-----	666
Soya	-----	1 000
Sorgo	-----	5 186

Fuente: Elaborado por la oficina de Asesores del C. Presidente y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Rural.

52. Como elemento indicador elaboramos estimaciones de estas variables para cada cultivo, las que nos permitieron determinar que el logro de las metas para los mismos puede alcanzarse si la superficie cultivada a 1982 es del orden de los 13 858 000 hectáreas totales de las cuales 3 574 000 hectáreas serían de *riego* y 10 284 000 hectáreas de *temporal*.

Estas superficies representan con respecto al promedio cultivado en los años 1976, 1977 y 1978, un incremento total de 1 698 000 hectáreas de las cuales 410 000 serían de *riego* y 1 288 000 de *temporal*. Estos aumentos representan una tasa anual de crecimiento de 2.6, 2.5, y 2.7 por ciento respectivamente. Para 1985 la superficie dedicada a estos cultivos totalizaría 14 817 000 hectáreas de las cuales 4 028 000 hectáreas serían de *riego* y 10 789 000 hectáreas de *temporal*. Lo que representaría un aumento con respecto a lo proyectado para 1982 de 959 000 hectáreas totales, 454 000 de *riego* y 505 000 de *temporal*, representando una tasa anual de incremento entre 1982 y 1985 del 2.3, 4.0 y 1.6 por ciento respectivamente.

Estos incrementos en las superficies que son factibles de lograr en los plazos establecidos, están asociados a incrementos en los rendimientos en las áreas de *riego* y *temporal* de cada cultivo considerado.

53. Alcanzar la producción propuesta para los dos cultivos básicos de la dieta nacional implica, en el contexto de la estrategia del Sistema alimentario mexicano, un constante y sostenido esfuerzo en la promoción y el desarrollo de las superficies cultivadas y la productividad que nos llevaría a cumplir las siguientes metas:

En Maíz:

Lograr un volumen de producción para 1982 de 13 050 000 toneladas implica un aumento de 3 400 000 toneladas con respecto al promedio de 1976/78, con una tasa anual de 6.2 por ciento. Esta producción se lograría cosechando una superficie total de 7 673 000 hectáreas, de las que 1 140 000 serían de riego y 6 533 000 de temporal, lo que significaría un aumento acumulativo anual de 1.5, 2.6 y 1.4 por ciento respectivamente. Los rendimientos deberían ser de 2 850 kg/hectárea en riego y de 1 500 kg/hectárea en temporal, lo que significaría una tasa de incremento anual de 4.4 y 4.5 por ciento.

En Frijol:

El volumen de producción necesario para 1982 sería de 1 492 000 toneladas que comparado con la producción promedio de 1976/78 representa un aumento de 685 000 toneladas con un incremento anual de 13.1 por ciento. Esta producción se lograría cosechando una superficie total de 2 334 000 hectáreas; 344 000 hectáreas de riego y 1 990 000 hectáreas de temporal, con un 9.2, 11 y 8.8 por ciento de crecimiento anual respectivamente.

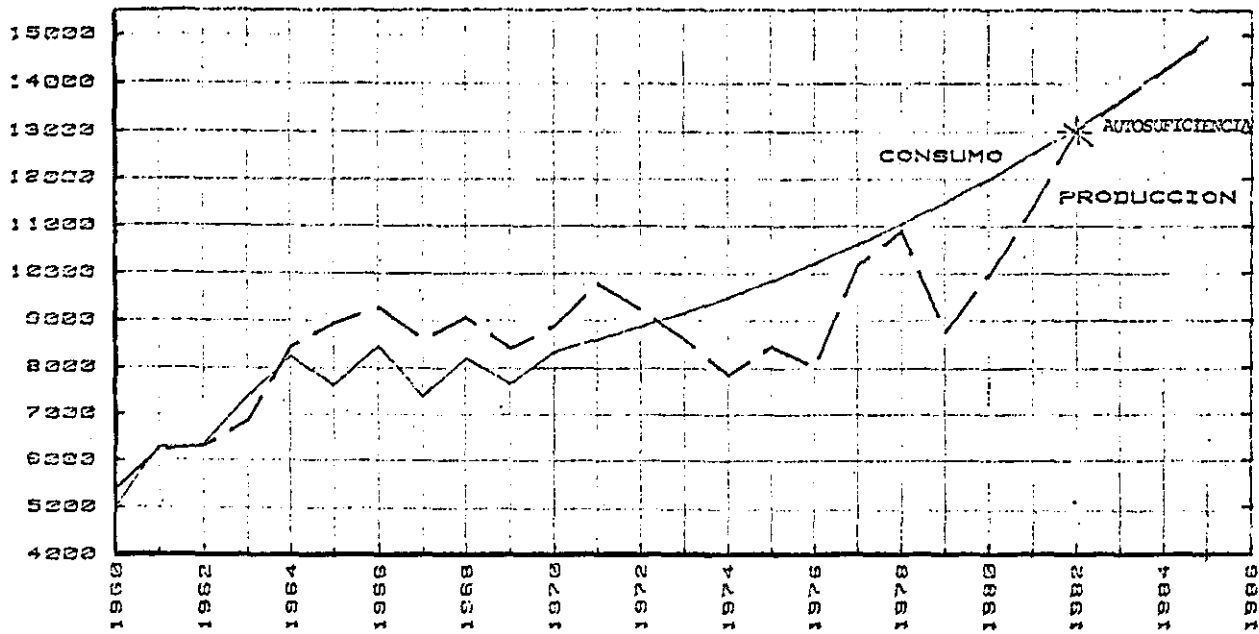
Los rendimientos necesarios serían de 1 302 kg/hectárea en riego y 525 kg/hectárea en temporal, con un crecimiento anual de 3.7 y 2.9 por ciento respectivamente.⁸

PRODUCCION AGRICOLA. CICLO PRIMAVERA-VERANO 80-80

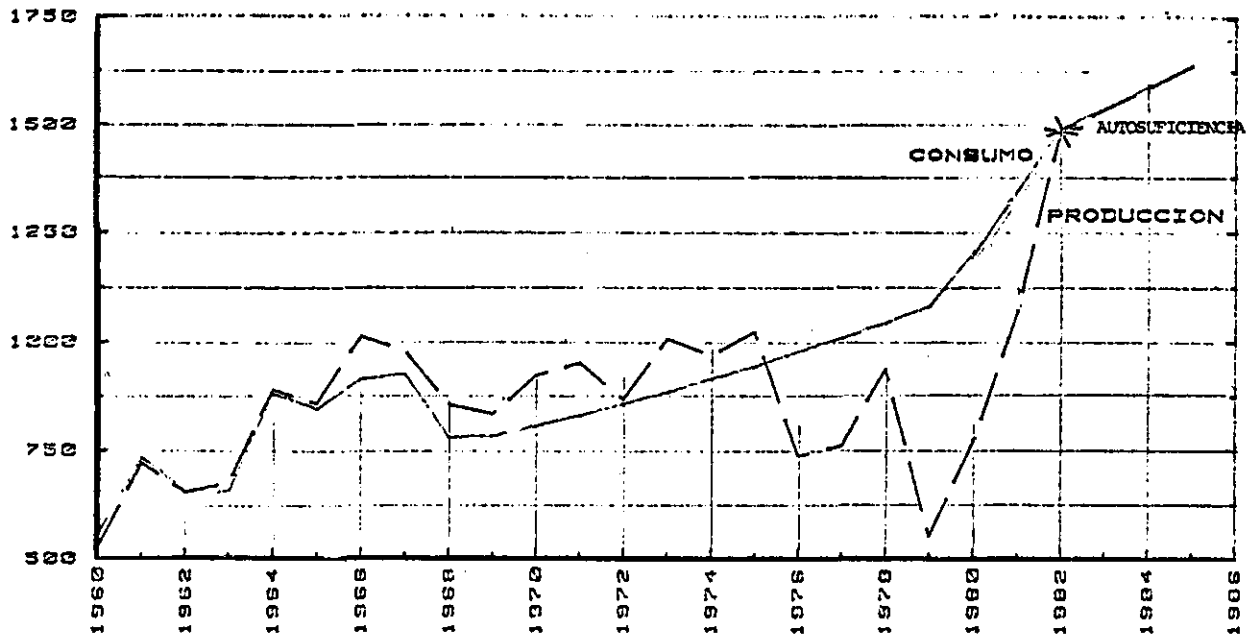
54. Nuestro país tiene en sus tierras de temporal un rico potencial que sus necesidades alimentarias exigen hacer ya una realidad, recuperando y extendiendo

⁸ Todas las tasas de crecimiento están referidas al promedio registrado en el período 1976/78.

CONSUMO Y PRODUCCION
DE MAIZ
(MILES DE TONELADAS)



CONSUMO Y PRODUCCION
DEL FRIJOL
(MILES DE TONELADAS)



FUENTE: O.R.P.R.

las superficies cultivadas y sobre todo, incrementando la productividad de la tierra. Para ello, es necesario abatir el riesgo que implican las acciones encaminadas a esto, dada la aleatoriedad del cultivo en temporal y la escasez de recursos de la mayor parte de los productores. Por eso, será necesario inducir el cambio tecnológico y la capitalización de los predios, así como sanear la comercialización para que ello permita a los productores producir y retener excedentes y así generar un proceso autosostenido de incremento de la producción, del ingreso y acceder a mejores niveles de nutrición.

55. A esta orientación responde la proposición de poner en marcha un Programa de Producción de Alimentos Básicos. Este se iniciaría en el ciclo Primavera-Verano 80-80 en un grupo de regiones seleccionadas por su mayor potencial productivo para maíz y frijol. Muchos de los elementos de la estrategia para el mediano plazo se obtendrán y afinarán con esta experiencia concreta en 1980. Sin embargo, podrían resumirse los principios generales del programa en los siguientes términos:

a) El Programa tendría un desarrollo dinámico, extendiéndose desde áreas seleccionadas por su potencial productivo en sus fases iniciales, hasta abarcar la totalidad del país en el mediano plazo. Los esfuerzos en los próximos tres años darán mayor énfasis al fomento de la producción de maíz y frijol, para incorporar paulatinamente acciones orientadas hacia el resto de los cultivos básicos.

b) Desde sus primeras iniciativas, el Programa se dirigiría con prioridad hacia los Distritos de Temporal, incentivando la producción de las tierras de temporal y de aquellas áreas beneficiadas con pequeñas obras de irrigación. La población objetivo del Programa serán principalmente los productores campesinos temporales, haciendo énfasis en los campesinos ubicados en los estratos denominados de infra-subsistencia, subsistencia y estacionarios, que cuentan con recursos productivos potenciales, aún cuando algunas políticas generales impulsadas por el Programa beneficiarán a un espectro más amplio de productores.

56. Para localizar el potencial productivo, conocer los requerimientos tecnológicos y determinar las áreas de acción, se estudiaron los resultados de 5 000 investigaciones hechas en los últimos 30 años, en las cuales se midió la tecnología usada, el tipo de semilla, de suelo, lluvia, evaporación y temperatura, el nivel de fertilizantes y el rendimiento. Toda esa información recopilada, se procesó de manera que permitiera agrupar los resultados en 18

estratos ecológicos. Tales estratos ecológicos, sobrepuestos a un mapa con división municipal, nos permiten una localización espacial de las áreas que, por tener semejantes características, pueden ser llevadas de su producción actual a la potencial, usando y mejorando las mismas prácticas culturales campesinas, sin imponerles cambios tecnológicos ajenos a su realidad.

Asimismo, en base a la información de las superficies y los rendimientos actuales y potenciales, se obtuvo la magnitud del incremento que se podría lograr localizando esas áreas a nivel predial si se les aplica la tecnología adecuada.

Cabe señalar que del estrato ecológico en que se localicen las áreas, depende el grado de riesgo de pérdida del cultivo; en un extremo por sequía y helada y en el otro por exceso de agua y vientos. Sin embargo, hay suficientes estratos intermedios con un gran potencial y poco riesgo.

57. Los resultados de este estudio nos muestran que existe un potencial de incremento de la producción en maíz hasta de 20 millones de toneladas en las 7 575 000 hectáreas (si se obtiene el rendimiento potencial promedio de 2 700 kgs/hectárea) comprendidas en los 18 estratos ecológicos definidos, esto es, aproximadamente 10 millones de toneladas más que la producción actual; por otra parte, en 1 780 000 hectáreas dedicadas al frijol la producción puede incrementarse hasta 1 350 000 toneladas (si se obtiene el rendimiento potencial promedio de 757 kgs/hectárea) o sea 600 mil toneladas más de frijol que la producción actual.

En coincidencia, la SARH en un estudio fenoclimatológico señala incrementos unitarios más altos que los encontrados en los provenientes de la investigación antes señalada, por lo que ambos estudios, aún con las limitantes e inexactitudes de cada uno, llegan a la misma conclusión: *el país tiene un gran potencial productivo dormido que debemos aprovechar ahora.*

58. Afirmamos que apoyar la producción de maíz y frijol en temporal es distribuir el ingreso porque sabemos que los agricultores de infrasubsistencia, subsistencia y estacionarias son 80 por ciento de los que siembran maíz y frijol en parcelas promedio de 4 a 12 hectáreas. Dado que su producción es pequeña ellos remuneran su trabajo y el de su familia por abajo de los salarios mínimos establecidos, autoconsumiendo una buena parte de su producción y debido a que arriesgan su subsistencia no pueden incorporar el cambio tecnológico tal y como éste ha sido orientado hasta ahora.

59. Es por eso que requieren de una concepción tecnológica apropiada a ellos, que parta de las condiciones de sus sistemas agrícolas (patrón de cultivos, ecología y relación con el mercado); de mecanismos y modalidades de crédito diferentes; de obras de infraestructura financiadas por el Estado que mejoren las condiciones productivas de sus predios; de subsidios a los insumos para poder incorporarlos; de apoyos a la comercialización y al abasto con modalidades diferentes a las usuales por el aparato público, por lo que el esfuerzo deberá hacerse con más énfasis y cuidado ahí.
60. Con medidas de esta naturaleza se propiciaría que la mayor parte de los productores campesinos produzcan y retengan excedentes y así propiciar la capitalización de los predios. Sin embargo, una parte de los productores de infrasubsistencia, por lo extremadamente reducido de sus recursos (de 1/2 hectárea a 2 hectáreas en mal temporal), no podrán subsistir como agricultores. Ahí cabría compactar áreas para que una parte de ellos alcancen viabilidad como productores y otra parte de ellos deberían ser sujetos de política de empleo y subsidio al consumo en otros ámbitos.
61. La siembra en el temporal significa para los agricultores correr año tras año un riesgo que expone su trabajo y su inversión a las condiciones aleatorias de la naturaleza, por ello proponemos que el Estado concorra en su apoyo compartiendo el riesgo, asegurándoles en especie un equivalente a la producción promedio que obtienen tradicionalmente, en caso de que su producción se pierda total o parcialmente; asumiendo así su responsabilidad de garantizar a los mexicanos —incluidos ellos— la alimentación y el ingreso mínimo. Este seguro deberá otorgarse, independientemente de que tengan o no crédito oficial.
- Bajo este esquema de riesgo compartido que hace realidad la alianza para la producción para ese grupo de agricultores marginados, el Estado cumple un compromiso pendiente que el país tiene con ellos desde hace muchos años y a la vez instrumenta un mecanismo que no propicia ineficiencia —puesto que beneficia al que se esfuerza— y se incentiva la producción y la productividad.
62. Una forma de combinar la seguridad y estabilidad que la política del riesgo compartido representará para los campesinos, con la búsqueda de la eficiencia productiva, es que el ajustarse a las recomendaciones del técnico, le garantice en caso de siniestro un mínimo de producto que se establecería sobre la base de los rendimientos medios del distrito en que se ubica el predio. Esta garantía sobre resultados se pagaría en especie, de acuerdo a un

calendario, en la red de bodegas o almacenes del Estado. A este se agregaría un premio a la productividad por arriba de la media de producción del distrito, que se concretaría en algún descuento en el reembolso del crédito recibido.

Para la implementación administrativa e institucional del mecanismo operativo del riesgo compartido y para asegurar que las erogaciones que se tengan que efectuar a los campesinos al responder al compromiso, no comprometan el sano manejo financiero; en suma para transparentar el subsidio, *proponemos la creación de un Fondo de Riesgo Compartido* para que a él sean cargadas las erogaciones que por tal concepto se hagan.

63. Dentro del paquete tecnológico que la experiencia y la técnica han determinado como necesario para alcanzar los rendimientos potenciales, se encuentran básicamente:

- 1) el fertilizante;
- 2) la densidad de siembra;
- 3) el control de insectos y malezas y,
- 4) los aperos de labranza.

Dentro de ellos, el fertilizante es la palanca fundamental impulsora del potencial de producción porque es el que más alta respuesta productiva tiene; sin embargo, para que tal potencial pueda expresarse en cosecha es indispensable y condición que, además de la aplicación del fertilizante en la dosis, tipo y épocas adecuadas, se controle a las demás variables.

64. Actualmente se fertilizan aproximadamente 3.44 millones de hectáreas de maíz y frijol. Para 1982 se aspira a fertilizar dos terceras partes de los 10.2 millones de hectáreas de maíz y frijol, es decir, 3 millones de hectáreas más que las actuales. Para llegar a esto se propone un incremento de 600 mil hectáreas fertilizadas para 1980, un millón más en 1981 y 1.4 millones más para 1982.

Los requerimientos adicionales de fertilizantes serán los señalados en el cuadro 4.

Para cumplir con estos requerimientos adicionales, es necesario:

- que se cumpla el Plan de Operaciones 1980-1982 de FERTIMEX;
- que se flexibilice este Plan de acuerdo con los tipos de fertilizantes requeridos del Programa de Producción de Alimentos Básicos;

- que se agilicen los trámites de importación de las cantidades de materias primas que se requieren para fabricar los distintos tipos de fertilizantes.

CUADRO 4
TONELADAS DE UNIDADES NUTRIENTES

Años	N	P
1980	36 000	18 000
1981	60 000	30 000
1982	84 000	42 000

65. Se requiere una reorientación y un énfasis en el entrenamiento de los extensionistas en la comprensión y manejo de tecnologías sencillas que son las conocidas por estos agricultores y las más adecuadas a sus condiciones de extensión y topografía, así como en las formas de propiciar la participación de los productores en la labor de extensión.
66. Una acción fundamental para el éxito de un programa de esta naturaleza, es la acción encaminada hacia la organización campesina que permita generar una dinámica productiva positiva y cuya agrupación —no compactación de parcelas— facilite la labor del personal técnico en su labor de inducir el cambio tecnológico así como la distribución y aplicación de insumos.
67. La detección y resolución de los problemas agrarios en las áreas que se seleccionen para implementar el programa, deberá ser un punto de partida indispensable para iniciar el proceso de cambio tecnológico.
68. Asimismo, es necesario flexibilizar las condicionantes que definen a los sujetos de crédito para incorporar a un mayor número de beneficiarios.
- Deben también considerarse criterios de asignación a largo plazo que trasciendan el ciclo agrícola, de tal manera que induzcan una evolución tecnológica apropiada, al mismo tiempo que mantengan la estabilidad de las condiciones de producción en el temporal.

Para incentivar a los productores del programa Primavera-Verano 80-80 hemos estudiado con BANRURAL la posibilidad de aumentar las cuotas y superficies asignadas a los cultivos de maíz y frijol. Para maíz sería necesario subir la cuota de 3 061 a 3 912 pesos por hectárea y la superficie acreditada de 1.9 a 2.3 millones de hectáreas. En lo que respecta al frijol, la cuota debería subir de 2 653 a 3 316 pesos por hectárea y aumentar la superficie acreditada de 312 000 a 512 000 hectáreas.

Realizar lo anterior significaría para BANRURAL una erogación adicional a la programada del orden de 4 229 millones de pesos.

69. Como dijimos atrás, los precios de garantía como instrumento de política que contribuya a alcanzar las metas establecidas y que al mismo tiempo sean consistentes con la estrategia planteada, son los siguientes:

MAIZ

Se propone que el precio aumente en 15, 6.32 y 6.32 por ciento en términos reales en 1980, 1981 y 1982 respectivamente, lo cual significa un incremento del 30 por ciento en términos reales para el período 1980-1982. Esto contribuiría a alcanzar la autosuficiencia en 1982, con una producción de 13 050 000 toneladas. Lo anterior significa que el precio que debe anunciarse para regir en la próxima cosecha de primavera-verano sea de \$ 4 802.00 por tonelada. El costo de adquisición de CONASUPO será el precio de garantía más los gastos de acopio, lo cual asciende a \$ 5 558.35 tonelada.

El precio actual de venta de la tortilla es de \$ 4.5 por kilogramo. Si se quiere mantener el mismo precio, el subsidio a los molinos de nixtamal se elevaría de \$ 5 617.7 a \$ 1 239.3 millones, provocado por el nuevo precio de garantía. Si el precio de la tortilla se aumenta en 10 por ciento esto es a \$ 4.9 por kilogramo, el subsidio se reduciría a \$ 9 318.7 millones. Una reducción total de los subsidios haría que el precio de la tortilla se elevara a \$ 10.5 por kilogramo.

SORGO

Si nuestra meta es alcanzar la autosuficiencia en maíz para 1982, debe detenerse e incluso revertir el proceso de sustitución de maíz por sorgo. Se ha observado que este proceso se acelera cuando la relación entre los

precios del sorgo-mafz es superior al 0.67. La producción interna de mafz es más conveniente que la de sorgo debido a varias razones: genera más empleo e ingreso para un mayor número de personas que el sorgo, la producción interna reduce problemas de transporte y distribución debido a la gran dispersión de la población y de los centros de consumo, y porque la dependencia del exterior para obtener el alimento básico de la población es más peligrosa que la dependencia de un producto no básico. Por otro lado, el sorgo está disponible en los mercados internacionales, es más fácil de distribuir internamente debido a que los centros de consumo están concentrados en pocas zonas.

En el largo plazo la autosuficiencia en sorgo puede obtenerse mediante su cultivo en zonas de temporal del sur y de la costa del golfo. Esto hace sentido siempre y cuando las tierras potencialmente agrícolas que están siendo utilizadas para la ganadería extensiva, se conviertan en tierras agrícolas para el cultivo intensivo de forrajes y para la producción de granos básicos para la alimentación humana. Lo anterior significa un uso más racional de los recursos, lo cual permitiría desarrollar el potencial productivo de esas zonas sub-explotadas.

Los aumentos en la superficie y producción del sorgo a costa del mafz se debe a varios factores, pero los más importantes son los incrementos espectaculares en la productividad del sorgo y la evolución de la relación de precios entre el sorgo y el mafz.

Para detener e incluso revertir el proceso de sustitución de sorgo por mafz, la relación de precios debe ser de 0.60. Lo anterior significa que el precio propuesto para el sorgo para el ciclo primavera-verano 1980 sea de \$ 2 900.00 por tonelada. Este precio representa un incremento del 0.035 por ciento en términos reales, con relación al precio anterior.

FRIJOL

Debido a que la elasticidad precio de la oferta del frijol es muy alta, la meta para alcanzar la autosuficiencia en este producto para 1982 no aparece tan difícil. Se tiene el antecedente de la respuesta de la producción a incrementos en los precios reales de frijol en 1975; debido a esto, México pasó de una posición deficitaria a una en la cual hubo excedentes para la exportación, en un período de tiempo muy corto. En base a la elasticidad precio de la oferta (0.64) y de la meta a alcanzar en 1982 (1.5 millones de toneladas), se propone que en el período 1980-1982 el precio real del frijol se incremente en un 50 por ciento, distribuido de la siguiente

manera: 20 por ciento en 1980, 11.8 por ciento en 1981 y 11.8 por ciento en 1982. El precio por anunciar para la cosecha del ciclo primavera-verano 1980 debe ser de \$ 11 000.00 por tonelada, como precio promedio para el frijol popular y el preferente. Con el nuevo precio de garantía el costo de adquisición de CONASUPO, incluyendo los gastos de acopio, sería de \$ 11 858.00 por tonelada para el frijol nacional y de \$ 18 780.00 por tonelada para el frijol importado.

En el caso de las existencias actuales habría un subsidio negativo de \$ 842.00. Se espera que CONASUPO adquiera internamente 275 000 toneladas, y que importe 177 000, ya que tiene en existencias 52 000.

Si los precios de venta de CONASUPO se mantienen constantes el subsidio será de \$ 2 857.4 millones, si el precio aumenta en 10 por ciento el subsidio será de \$ 2 446.6 millones y si el precio aumenta en 45 por ciento el subsidio se reduciría a \$ 988 millones.

70. En los anexos correspondientes se incluye una propuesta de precios de garantía para el trigo, cártamo y arroz hasta 1985: Se analizarán también los impactos que tendrán sobre los subsidios en 1980, diferentes escenarios de precios de garantía y de venta de CONASUPO.
71. Por último, los apoyos directos deberán programarse desde la base (unidades productivas) en cada una de las regiones seleccionadas por el programa, dando origen a un contrato entre la institución responsable y cada uno de los productores. El contrato es el programa, de la unidad productiva, donde el productor se compromete a producir determinado cultivo básico en una superficie definida y la institución responsable se compromete a brindar apoyos específicos.

Esta condición exige el diseño de un sistema de programación desde la base, un Programa Operativo, previo a las siembras donde el Estado define los recursos que puede comprometer y la decisión de cual será la institución responsable del Programa así como sus mecanismos de coordinación con el resto de las instituciones.