

SIMPOSIO TRINACIONAL DE INVESTIGACION: EL TLC Y LA AGRICULTURA ¿FUNCIONA EL EXPERIMENTO?

1-2 de noviembre, San Antonio, Texas

Seguridad alimentaria en un contexto vulnerable: el sistema maíz-tortilla.

Kirsten Appendini

El Colegio de México

1. Introducción.

La seguridad alimentaria significa que todos ‘los individuos de una sociedad tengan acceso permanente a alimentos de calidad nutricional y en cantidad suficiente para mantener una vida saludable y activa’ (FAO, 1996:9).

Esto depende del abasto de alimentos en una sociedad a nivel nacional, regional y en los hogares así como el acceso de la población a estos alimentos. El acceso su vez depende de los ingresos y por tanto del empleo, los recursos de que disponen los individuos y/o de las transferencias de recursos para adquirir alimentos. Esto en última instancia se refleja en el estado de la nutrición de la población de una sociedad.

En los 1980’s cambió el enfoque con respecto a seguridad alimentaria. Si antes el énfasis había sido en la producción y la autosuficiencia, con la liberalización económica, el concepto de seguridad alimentaria se refiere tanto a la garantía de una oferta suficiente de alimentos como asegurar el acceso a los alimentos por parte de la población. La atención al acceso era también resultado de múltiples estudios que señalaban que una producción suficiente no necesariamente garantizaba el acceso a los alimentos, sobre todo por parte de la población más pobre.

Esto ha significado que se ha hecho más énfasis sobre el consumo y la nutrición, y dejado a lado los aspectos productivos, esto es, la capacidad de los países en producir sus propios alimentos. Esto es una consecuencia lógica de la apertura económica, la liberalización comercial y los acuerdos comerciales regionales.

Por lo tanto, el ingreso y el empleo de la población, en particular la población pobre, se convierte en una preocupación fundamental.

Hoy día, el contexto en que se desenvuelve el abasto y el acceso de alimentos es la macroeconómica que determina las variables fundamentales del sistema alimentario: el gasto público, la política monetaria, el régimen comercial, el nivel de ingreso a través del empleo y el acceso a recursos productivos, y la distribución del ingreso.

En el caso de México, la importancia de la política macroeconómica como la determinante del abasto y acceso de alimentos se ha puesto en relevancia en el contexto de apertura económica y de reformas macroeconómicas de los 1980's y 1990's.

En esta ponencia quiero hacer una revisión del sistema de alimentos básicos - el sistema maíz tortilla a fin señalar cómo ha cambiado la seguridad alimentaria para la población mexicana en los años noventa. En particular quiero referirme al creciente riesgo en que se ubica la población pobre, y en particular la rural- en cuanto a la seguridad alimentaria. Me voy a referir al abasto y el acceso, y no trataré sobre los impactos en los niveles de consumo y la nutrición.¹ Como una primera aproximación a la problemática, este análisis está basado en datos agregados utilizando fuentes estadísticas secundarias.

No obstante, otro objetivo de la ponencia es presentar una propuesta para una visión de conjunto del sistema maíz-tortilla a fin de ir construyendo la articulación analítica del sistema en trabajos futuros. Los análisis sobre los sistemas de alimentos suelen ser fragmentados: por un lado el abasto - producción e importaciones - tarea de las ciencias sociales, y por otro lado el consumo y la nutrición - que se ha dejado al ámbito de la nutrición. Un análisis coherente requiere la articulación de todas las fases del sistema. En el caso de México hay una nueva vertiente de investigación en este sentido.

2. La seguridad alimentaria.

El concepto de seguridad alimentaria tal como se ha manejado en la política alimentaria en México, también ha cambiado. Desde la crisis de la deuda y el cambio de modelo económico se dejó a lado el concepto de seguridad como equivalente a autosuficiencia.

El Plan Nacional Alimentario propuesto por el gobierno de De la Madrid en 1983, señalaba claramente que se definía la seguridad no como autosuficiencia sino como soberanía. Entendiéndose esta como la capacidad del sector agropecuario para asegurar el abasto de alimentos vía la producción o la importación. El abasto externo era una estrategia siempre y cuando la balanza agropecuaria fuera positiva.

¹Es fundamental articular el análisis del impacto de la situación de oferta y el acceso a los alimentos en los niveles de consumo y nutrición de la alimentación. Reconozco la parcialidad del análisis presentado en esta ponencia.

El concepto de soberanía, a nuestro entender significa la capacidad de la sociedad de garantizar el abasto y acceso a los alimentos en base a una política alimentaria que retiene una autonomía en sus decisiones a favor de los intereses de la población y que no cede los instrumentos de política alimentaria a instancias supranacionales.² Esto es, una política alimentaria capaz de instrumentar políticas sectoriales que garanticen la producción de alimentos a nivel nacional, el acceso a través de canales de industrialización y comercialización adecuadas. Esto implica apoyar a los productores agropecuarios, así como al abasto con políticas industriales, comerciales y distributivas a favor de la población para garantizar sus alimentos.

Una política alimentaria adecuada tiene que atender a cuatro aspectos fundamentales: un crecimiento adecuado de la producción y distribución de alimentos; mejorar la distribución del ingreso, garantizar un nivel de nutrición adecuado para toda la población - por ejemplo un nivel mínimo de necesidades básicas- y una seguridad alimentaria frente a situaciones adversas como malas cosechas, desastres, escasez de alimentos en los mercados mundiales (Timmer, 1990).

Este enfoque que se dice muy simple, se ha puesto en entredicho en la situación actual de México. La política alimentaria ya no depende de las políticas sectoriales específicas. Hoy día dependen de las políticas macroeconómicas, y en un contexto de liberalización y desregulación, los sistemas de abasto y acceso se han vuelto mucho más vulnerables que cuando nos encontrábamos en un proyecto nacional.

El cómo poder recuperar y formular una política alimentaria adecuada que efectivamente garantice el abasto y acceso con seguridad a la población, es un reto muy complicado. Trasciende a toda la sociedad, no sólo a los sectores productivos, y no sólo es un problema económico.

A fin de cuentas lo que esta en discusión es qué tipo de país queremos y para quién.

La discusión tiene que establecerse a diversos niveles: por sectores, grupos, niveles de análisis (micro/macro) etc. y las soluciones tienen que plantearse igualmente a nivel desagregado, con estrategias múltiples, parciales, por etapas, dentro de los márgenes y ampliando los márgenes. Citando a un experto en política alimentaria Peter Timmer:

²Ver la Declaración Política del Foro por la Soberanía Alimentaria "El hambre no Espera" realizada en la Cd. de México del 22-23 de agosto de 1996.

“Sin una restructuración radical de los recursos y de las relaciones básicas de producción, es poco el progreso que se puede hacer para lograr los objetivos de una estrategia alimentaria - crecimiento de la oferta de alimentos, mejorar la distribución del ingreso, lograr un nivel de nutrición adecuado para la población, lograr una seguridad alimentaria sólida]. Sin embargo, ...no se trata de hacer la revolución sino de buscar las mejoras factibles en cada uno de los componentes individuales de una estrategia alimentaria en aquellas instancias en que algún sector del gobierno pueda considerarlas con seriedad...” (Timmer, 1990:207).

3. La seguridad alimentaria en México.

De acuerdo a la definición anterior, *la seguridad alimentaria de la población mexicana esta en riesgo*. Se esta quebrantando tanto las bases de abasto de alimentos como de acceso de la población a los alimentos.

El abasto. Por el lado del abasto, la capacidad productiva se ha deteriorado desde 1995. La producción disminuyó en un 14.5%, con respecto a 1994, lo que significa un déficit del 25% sobre el consumo aparente. Las perspectivas para la producción de 1996 preveé una tendencia creciente del déficit. Por el lado del gasto público al agro, los recursos canalizados a través de Procampo y Pronasol disminuyeron -además de que nunca compensaron los subsidios anteriores a 1989, ni tenían este objetivo (Appendini, 1996).

[Gráfica 1. Producción de maíz en riego y en temporal.]

Por el lado de la política comercial, la alta protección al maíz negociado en el Tratado de Libre Comercio, tuvo como objetivo la protección de los productores. Sin embargo la necesidad de importar por arriba de la cuota libre de importación prevista para 1996, cambia radicalmente esta situación. El abasto vía importaciones en la coyuntura actual significa una situación sumamente adversa. El precio internacional del maíz amarillo f.o.b. incrementó en 40% entre diciembre de 1994 y enero de 1996. Si se agrega la variación del tipo de cambio a fines de 1994 y en lo sucesivo, el maíz dejó de ser un alimento de importación barata. Esta fue la situación hasta agosto/septiembre de 1996.

[Gráfica 2. Precios nacionales e internacionales de maíz.]

Durante el año 1995 y 1996, los precios de maíz se han ajustado a los señales del mercado: los precios internacionales al alza y la caída de la oferta interna debido a la no capacidad de los productores mexicanos para responder a los señales de precio. Obviamente este impacto ha sido desigual de acuerdo al tipo de productores. A nivel

de información desagregada no se puede hacer una evaluación al respecto, pero se puede afirmar que los productores empresariales en riego que apoyaron fundamentalmente la 'autosuficiencia' de maíz lograda en 1993/94, están dejando de cultivar el grano una vez que el precio relativo ha dejado de ser ventajosa (ver gráfica 3).

[Gráfica 3]

Paradójicamente, México ha tenido que echar atrás la protección negociada en el TLC: El 31 de julio Secofi autorizó cupos para la importación de maíz de Estados Unidos por 8.26 millones de toneladas, 219% más que las importaciones totales en 1995.³

Recientemente se alteró de nuevo el mercado mundial de maíz al bajar los precios a lo equivalente a 1081 pesos por tonelada (18% menos que en enero de 1996). La perspectiva de los productores ante la ya iniciada cosecha de primavera-verano es desalentador. La situación inflacionaria que afectó los costos de producción del ciclo primavera-verano, y los precios a la baja tendrán de nuevo repercusiones negativas en el ingreso de los productores y en la capacidad futura de producción.

Por el lado del abasto el contexto de inestabilidad del mercado, con señales contradictorias, en el que no hay medidas compensatorias para los productores (ya se abrió a la importación de 6 millones de toneladas) no hay los requerimientos de estabilidad mínimos en los precios (de productos e insumos) para asegurar una producción de alimentos. Esto implicará un serio impacto negativo en la agricultura de básicos.⁴

El acceso. Por el lado del acceso a los alimentos por parte de la población también hay riesgo, los ingresos de la población han sido mermados durante más de quince años de deterioro salarial. La gráfica 4 ilustra cómo ha afectado a la población con ingresos

³Se asigna para el sector pecuario 40.6%, Conasupo 20.5%, industrias harineras 16%, almidonera 10.8%, empresas comercializadoras 6.6%, ANDSA 5.5%. (*Comercio Exterior*, vol.46(8), agosto, 1996).

⁴Timmer señala que "Sin una generación eficiente de ingresos el sector rural entero será un lastre para la economía en su conjunto y para la habilidad de los formuladores de política para resolver el hambre y la desnutrición" (Timmer, 1990:214).

por salarios mínimos. A esto se agrega la cada vez mayor precariedad del empleo formal.

[Gráfica 4.]

Esto afecta directamente la posibilidad de acceso a los alimentos. La población más vulnerable es la que destina una alta proporción de su ingreso a adquirir alimentos. Esto caracteriza claro a la población pobre. Entre más elevado es la proporción del ingreso que se destina al gasto en alimentos, mayor es el impacto de una disminución en el ingreso sobre la demanda de alimentos.

Cabe señalar que los hogares mexicanos dedican en promedio un 25.6 % de su gasto total a alimentos, y los estratos de ingreso más bajos cerca de un 40%. (INEGI, 1994). El gasto en maíz es mayor en los hogares de menor ingreso (entre 8 y 9% en los deciles II y III).

La población rural merece un señalamiento especial, ya que el índice de pobreza y por tanto el problema de acceso a alimentos es mayor entre la población rural.

En los hogares en localidades de menos de 2,500 habitantes el gasto de alimentos representa el 37% del gasto total. En los estratos más pobres (deciles I, II y III) es del 45 al 50%.

El gasto en maíz también es mayor en los hogares rurales (en promedio un 7.5% frente a un 5% de todos los hogares). En los hogares entre los deciles IV y VII esta proporción es del 9%.⁵

[Gráfica 5]

La atención a las necesidades de la alimentación en México ha sido más bien enfocada a la población urbana, que históricamente ha sido beneficiada por los subsidios al consumo, en particular la tortilla.⁶ Esto se afirma hoy día. La población urbana de las grandes ciudades se beneficia por dos tipos de subsidio con respecto a la tortilla: el programa focalizado y el subsidio general a la tortilla. El programa

⁵En los hogares rurales es probable que una parte del maíz en grano sea destinado al consumo animal.

⁶Incluye el Programa Maíz-Tortilla, el Sistema de Cupones y el subsidio al consumo de tortilla (Sedesol, 1996).

focalizado beneficia a 2.8 millones de familias urbanas con un kilo de tortillas gratis al día.⁷

La población rural y la de pequeñas y medianas ciudades pagan más caro el tortilla, debido a que el subsidio generalizado y focalizado no existe. La diferencia es de la magnitud de 1.40 pesos por kilo en el D.F. y la zona metropolitana y hasta 2.40 pesos por kilo en ciudades pequeñas.

Para la población rural, el acceso a alimentos subsidiados es a través del sistema de tiendas Diconsa que vende básicos a un precio menor. No obstante, la diferencia en los precios de los granos que otorga Conasupo señala la diferencia en los subsidios canalizados hacia diferentes agentes económicos, como se observa en la gráfica 6.

[Gráfica 6].

El sesgo hacia el subsidio de la población urbana tiene una explicación lógica, ya que la instrumentación es mucho más difícil entre una población dispersa como la rural. Además se puede argumentar que la población rural produce sus propios alimentos, por lo menos aquellos que tienen acceso al recurso tierra.

Lo que no es lógico es que siendo la población rural la más pobre no haya una política explícita de apoyo a la producción de alimentos y a la seguridad alimentaria a nivel de hogares y a nivel de comunidades por la vía productiva. Esto permitiría aminorar tanto el problema de abasto como de acceso a los alimentos para sectores de la población rural.

Es un ámbito en la que se requiere un esfuerzo mayor de análisis a fin de proponer y llevar a cabo una política de seguridad alimentaria acorde con los recursos y necesidades de la población.

Resta hacer algunos señalamientos sobre el mercado por el cual se distribuyen los alimentos. La eficiencia del mercado garantiza la distribución eficiente de los alimentos, si el mercado no es eficiente, lo obstaculiza. El mercado de maíz esta en transición, al retirarse Conasupo del acopio y al estar en cuestionamiento y

⁷Actualmente el sistema de subsidios a los alimentos esta en revisión. En particular los subsidios a la tortilla que es controvertido debido a los mecanismo a través de los que se canaliza el subsidio (la industria). Hay un proyecto piloto para sustituir los subsidios anteriores con un subsidio monetario directo a las familias 'pobres'.

reestructuración el sistema de distribución de grano sobre el cuál descansan los subsidios. Esto modifica el abasto y el acceso al grano sobre todo para la población urbana, y modifica la estructura de incentivos para los productores rurales.

Por el lado del acopio, es a partir de 1995 en que pierde importancia Conasupo como comprador de maíz. Los nuevos agentes que están ocupando el lugar dejado por Conasupo requieren ser estudiados para conocer la transformación y funcionamiento del mercado. Múltiples arreglos nuevos parecen perfilarse tales como los acuerdos entre la industria y los productores, los esfuerzos de las asociaciones de productores campesinos para la comercialización, así como compañías comercializadoras. Por otra parte, los mercados 'tradicionales' que predominan en las comunidades locales también reciben los impactos de los cambios, tanto respecto al acopio como a la venta de grano para la alimentación de la población rural.

¿Qué implicaciones puede tener un nuevo proceso comercial sobre la distribución del alimento básico de la población? ¿Qué consecuencias está teniendo en la reestructuración de los mercados, lo cuál trasciende lo estrictamente económico e implica cambios en las relaciones de poder a nivel local y regional? ¿Cuál es el balance para la población pobre rural, y urbana?

4. TLC y seguridad alimentaria.

En esta ponencia he presentado las fundamentales variables que a nivel nacional afectan a la seguridad alimentaria en México en el contexto actual de la liberalización económica. Esto también se refiere al TLC.

EL impacto del TLC sobre la seguridad alimentaria se puede analizar a dos niveles: el explícito y el implícito.

A nivel explícito las negociaciones en el capítulo de agricultura con Estados Unidos por una parte, y por Canadá por otra parte no modifica el contexto de riesgo a que está sujeta la seguridad alimentaria -con respecto a los básicos - de lo que acabo señalar.

El TLC no contiene ningún trato preferencial para México en términos de acceso a alimentos básicos en una coyuntura de emergencia.

México tuvo como objetivo una protección larga a la agricultura de maíz, más bien fundado en razones de empleo e ingreso de los productores a fin de no exponerlos de manera repentina a la competencia externa. Logró esto con un periodo de protección de 15 años de arancel inicialmente alto 215%, pero una cuota de importación libre de arancel, de 2.5 millones de toneladas al iniciar en 1994 y un incremento del 3.3% anual. La situación anteriormente descrita ha obligado a anular esta protección temporalmente, mientras que la escasez de granos obliga a la importación por arribe del arancel.

El TLC en materia agrícola se ocupa de los aranceles, salvaguardas y controversias en materia de barreras no arancelarias. El TLC no se ocupa de los apoyos y subsidios, sino que se atiene a los lineamientos resueltos en la Ronda de Uruguay en 1994.

La política agropecuaria ejercida entre 1989 y 1994, desregularizó y restructuró hacia la baja los subsidios a la agricultura mucho más allá de lo obligado por la Ronda de Uruguay (Appendini, 1995). Entró al TLC con mínimos subsidios a la producción (precio de garantía al maíz), a diferencia de sus socios comerciales. Pero esto fue más consecuencia de las políticas de restructuración y ajuste que de las negociaciones para el TLC.

En consecuencia, de manera explícita el TLC no obligó a la liberalización repentina de la agricultura maicera ni a la abolición de los subsidios a la producción. Sin embargo, de manera implícita creo poder afirmar que los antecedentes de la restructuración y desregulación de la política agropecuaria fueron señales de la ‘buena voluntad’ de México en la mesa de negociación. No sabemos cuál hubiera sido el resultado de las negociaciones si México hubiera insistido en mantener el maíz fuera del TLC, o si hubiera insistido en mantener los subsidios directos a la producción, como es el caso de sus socios en granos, por ejemplo.

Tal como se negoció la protección al maíz, este cultivo queda libre a la importación en el año 2009. Al mismo tiempo quedarán los agricultores sin el único subsidio permitido Procampo, el pago directo a los productores. El subsidio Procampo - o cualquier otro - no tiene porque estar asociado a los tiempos de apertura, a no ser de la meta implícita de que para el año 2009, el abasto de alimentos esté totalmente integrado al bloque norteamericano. En este sentido el TLC por lo menos en materia agrícola, no es sólo un tratado comercial sino es un proyecto de integración económica sin un proyecto de integración - como por ejemplo el de la Unión Europea - al no ser el del mercado, con la absoluta previsión de la dominación de la agricultura norteamericana en el abasto de cereales. Pero sin ningún trato preferencial para México con respecto a una garantía para su seguridad alimentaria.

Al contrario, la lección de los últimos dos años nos ha mostrado que la alta vulnerabilidad de los mercados y la falta de apoyo a los productores nos ha situado en un mayor riesgo de seguridad alimentaria.

Referencias.

- Appendini, K., 1996 *Changing agrarian institutions: Interpreting the contradictions*, CERLAC Working Paper Series, Centre for Research on Latin America and the Caribbean, Universidad de York, Toronto, número 4, Enero
- Appendini, K., 1992 *De la milpa a los tortibonos. La restructuración de la política alimentaria en México*. El Colegio de México/UNRISD, México.
- Comercio Exterior*, 1996, Sección Nacional, vol.46(8), Banco Nacional de Comercio Exterior, México, agosto.
- FAO, 1996 “Food security assessment” Documento Técnico preparado para la Cumbre Mundial de la Alimentación, 96/TECH/7:9.
- Sedesol, 1996 *Informe de Labores 1995-1996*.
- Timmer, Peter, 1990 “Developing a food strategy” en Eicher, C.K. y J.M. Staatz (Ed.) *Agricultural Development in the Third World*, The John Hopkins University Press, 2a edición, Baltimore/Londres.