

CRISIS ECONOMICA Y POLITICA ALIMENTARIA

Alfonso CEBREROS*

1. DESIGUALDAD Y CRISIS

El análisis de la desigualdad social cobra particular intensidad en épocas de crisis. El énfasis, sin embargo, se dirige hacia los efectos a corto plazo de la crisis sobre aspectos tales como desempleo, desnutrición, crecimiento, salario y precios y otros.

Ciertamente, la crisis acentúa la desigualdad, pero más importante todavía es la forma en que la concentración crónica del ingreso y las diferencias en el acceso a satisfactores básicos, condicionan la recurrencia y profundidad de las crisis económicas en México.

En forma esquemática, podría decirse que la elevada inequidad en la distribución del producto que ha caracterizado al incremento de éste en las últimas décadas, es el factor de mayor peso para explicar la creciente sensibilidad de la economía mexicana, a las fluctuaciones del ciclo económico internacional y para acentuar algunos aspectos de la dependencia externa.

Ha sido pues, una debilidad y distorsión estructurales de nuestro crecimiento, las que han predispuerto el funcionamiento de la economía mexicana hacia una situación como la actual.

La excesiva concentración del ingreso no sólo deforma estructuras de consumo, producción y financiamiento, sino también permite acumulación sin propósito social. De ahí derivan las fugas masivas de capital, la conversión de la riqueza sin límites en un «valor» social, para muchos el mayor, y la creación de un ambiente

* Subdirector de PRONAL.

moral que propicia la corrupción. También la formación y prosperidad de grupos de presión económica que atentan políticamente contra el propio Estado que les dio origen.

Desde luego, en una sociedad como la nuestra, el acaparamiento y la especulación con alimentos constituyen una de las formas tradicionales y más importantes de concentración.

El problema de la equidad social se vuelve todavía más vital para el futuro de la nación, si consideramos que todo indica, por causas internas y externas que no podemos abordar ahora, que el crecimiento económico será reducido y la presión inflacionaria se mantendrá alta, en comparación con lo que era su comportamiento histórico.

Sólo combatiendo a fondo la concentración del ingreso podremos generar la fortaleza económica y moral necesaria para defendernos de un orden mundial altamente inestable y de las tendencias internas a una polarización social irreversible. Esta es la modificación fundamental que hay que introducir en la economía y el principal reto que nos espera como nación, si queremos llegar al fin de siglo como una sociedad dinámica, fuerte y, desde luego, justa.

Dentro de este contexto, revisaremos algunas de las principales interacciones entre la crisis y los problemas del sector alimentario.

2. CRISIS Y ALIMENTACIÓN

a) *Consumo.* La crisis ha originado reducciones en los volúmenes y/o en la calidad de la alimentación popular. No en la proporción que algunos grupos interesados han pretendido manejar, pero sí lo suficiente para agudizar problemas tradicionales de nutrición en grupos de bajos ingresos.

Debe decirse, con todo, que el efecto hubiera sido más grave en ausencia de una política social explícita, a la que a pesar de severas limitaciones financieras se han destinado recursos importantes e incluso, en algunos aspectos, crecientes.

Aunque existen evidencias de supresión o reducción drástica en el consumo de proteínas animales en algunos sectores, el fenómeno se ve atenuado por la sustitución de esos alimentos por otros, tales como frijol, sopas de pasta, atoles y tortilla. También se observa sustitución de aceites por manteca. Algunos grupos sustituyen carnes por combinaciones de huevo y frijol.

También cabe comentar que aunque un salario mínimo apenas cubre la dieta mínima familiar (afectando la capacidad de adquirir

otros bienes o servicios u obligando a realizar elecciones indeseables), la mayoría de las familias encuestadas en zonas marginadas reportan dos miembros con ingresos y/o la búsqueda de fuentes complementarias. Es obvio suponer que se trata en la mayoría de los casos de no asalariados, subempleados, etcétera; pero aún así, ambos aspectos indican que, en todo caso, la población no permanece pasiva frente a la crisis y que busca soluciones propias que aunque deficientes atenúan el problema.

De cualquier manera, el efecto social de la crisis debe considerarse grave porque viene a acumularse sobre deficiencias crónicas. No podemos aceptar que sea una tendencia permanente, porque causaría daños irreversibles a la niñez y a la sociedad entera, pues la alimentación adecuada es la base de la fuerza vital de un pueblo y de su posibilidad real de acceso a otros satisfactores.

Por ello, los objetivos alimentarios no pueden reducirse a contrarrestar los efectos inmediatos de la crisis. Desterrar la desnutrición permanente de grupos marginados, subempleados o de ingresos reducidos, es otro cambio y reto sociales de la mayor significación.

El impacto de la situación económica sobre el ingreso real de los sectores populares hace indispensable la ejecución eficaz de una política alimentaria. Su cobertura y profundidad deben ser suficientes y oportunas para satisfacer las necesidades prioritarias de las mayorías populares. Su acción debe ser también constante.

En este sentido, en congruencia con la estrategia de cambio estructural, el PRONAL tiene como premisas fundamentales la redistribución del ingreso y el fomento del empleo. No basta lograr una producción y distribución suficiente de alimentos si no se apoya la capacidad adquisitiva de la población. A su vez, la política social sólo se realiza plenamente cuando aumenta la producción y la disponibilidad real de subsistencias.

b) *Recuperación económica.* Es importante revisar el papel que puede jugar el sector alimentario en imprimir dinamismo y eficiencia a la economía, tanto porque así se propicia una mejor alimentación popular como porque es necesario reorientar cada vez más en su favor el manejo de la política económica.

Hay quienes sostienen que el sector alimentario no es importante en términos de recuperación económica, por su reducida participación en el producto nacional y porque las actividades dinámicas son otras. Sólo le atribuyen importancia por su contribución a sostener la estabilidad social.

Al margen de que ésta es fundamental para cualquier proceso

de desarrollo, la experiencia de distintos países en diferentes épocas indica que, con raras excepciones, no puede aspirarse a un crecimiento sólido, acelerado o diversificado sin resolver el problema de los suministros de subsistencias básicas y materias primas. En especial cuando se pretende avanzar hacia un desarrollo urbano-industrial.

Para un país como México, es evidente que sin un sector alimentario dinámico y eficiente, no habrá bases sólidas para desarrollarnos, ni es posible crear un mercado interno que permita sostener la recuperación.

También la teoría, sustentada en hechos, nos indica que en un sistema dinámico es el sector o parte importante de menor crecimiento, el que determina el comportamiento del conjunto.

Es obvio, pues, que no puede soslayarse el papel estratégico del sector alimentario en la presente coyuntura.

Por sus características técnicas y económicas, el fomento de la producción primaria de alimentos, resulta la mejor alternativa para conciliar recuperación con abatimiento de precios, mejoría en el empleo e inversión con ahorro neto de divisas.

Dichas características se refieren a costo reducido por empleo, rápida maduración de los proyectos, bajo contenido importado, oferta a corto plazo y ventajas de localización y descentralización, entre otras. El apoyo a los sectores primarios es ahora la base indispensable para reanudar otra etapa de inversiones estratégicas de largo alcance.

Las políticas de empleo y desarrollo tienen que dar prioridad creciente a los proyectos productivos. La respuesta de la producción de alimentos a las políticas de reordenación, muestra una de las mejores vías orientadas a recuperar la capacidad de crecimiento y a resolver con oportunidad un reto: modificar desde luego estructuras anacrónicas e ineficientes.

Enfrentar semejante reto requiere cobrar conciencia de que no se trata de un problema de coyuntura sino de situaciones de fondo, que impiden un mejor funcionamiento de la economía y de la sociedad concebida como un todo.

c) *Producción de alimentos.* A pesar de la caída global de la economía durante 1983, destaca el hecho de que el sector agropecuario, y en menor proporción la industria alimentaria, fueron de las pocas actividades importantes con crecimiento, 4.8% y 1.0% respectivamente.

Para 1984, se observa que conservan o mejoran su crecimiento. En general, la producción de alimentos muestra una respuesta más flexible dentro de la recuperación que apenas se inicia. La pesca está creciendo a una tasa del orden del 30%. La agricultura, a pesar de daños por lluvias excesivas en el pasado ciclo tendrá un crecimiento si consideramos en conjunto los años 1984 y 1985.

Sin embargo, el rezago ocasionado por la subvaluación del sector alimentario durante casi dos décadas, es de tal magnitud, que se requiere un esfuerzo productivo de mucha mayor magnitud. Esfuerzo que debe ir acompañado de mayores apoyos de los diversos instrumentos de política económica.

En ese contexto, aunque a corto plazo la atención se concentra en eliminar o reducir importaciones de algunos granos básicos y oleaginosas, es indispensable procurar una oferta interna que no se limite al tamaño de la demanda efectiva, sino que realmente permita atender mejor necesidades vitales del pueblo mexicano y dar sustento efectivo a la igualdad de oportunidades.

A pesar de dificultades obvias y de que en algunos renglones se trata de un esfuerzo intenso y sostenido a largo plazo, la búsqueda insistente de la autosuficiencia en la producción de alimentos cobra prioridad absoluta en esta etapa del desarrollo del país. De hecho, constituye el mejor baluarte para consolidar y llevar todavía más lejos los importantes avances sociales, que históricamente hemos logrado como nación.

Además, es indispensable lograr que el trabajo de la tierra sea una actividad generadora de utilidades atractivas para quienes lo practican, sobre todo para los millones de campesinos rezagados en el uso de la tecnología y de los sistemas modernos de la empresa agropecuaria.

También es necesario reconocer que a fin de que fluyan los recursos escasos hacia la producción de alimentos, hace falta una acción nueva y consistente. Además de fortalecer los programas en marcha, es necesario iniciar tareas transformadoras de la estructura y la organización productiva, que inyecten nuevo dinamismo a la lucha por la alimentación popular. Las ricas posibilidades de nuestra economía mixta deben ser utilizadas cabalmente.

Es vital capitalizar el campo y apoyar la rentabilidad de la fase de producción primaria. Sólo con una oferta interna que crezca aceleradamente puede mejorarse el desarrollo agroindustrial y el abasto popular. Este es un campo de acción propio de una banca nacionalizada.

Precios de garantía, crédito y política comercial deben dar prioridad al incremento de la producción y a elevar los niveles de vida y capacidad de inversión del productor rural.

Ambos elementos son indispensables para crear el mercado interno que sustente la recuperación económica y dé aliento a la lucha por una sociedad igualitaria.

Incluso el efecto alcista que sobre los precios finales al consumidor puede tener a corto plazo una política agresiva de precios de garantía en favor del productor, podría contrarrestarse por su impacto positivo en el combate del acaparamiento, especulación e intermediarismo excesivo con alimentos básicos.

En cualquier caso, a mediano plazo no hay duda de que sólo una política de fomento productivo puede regular precios a la par que mejorar su relación con el empleo e ingreso de las clases populares.

Hay que tener cuidado, sin embargo, en considerar que el fomento al campo depende sólo del crédito y los precios de garantía. Tan importante, y quizá más a largo plazo, es avanzar en cambios sustanciales que, a partir de la organización de los productores, permitan poner en práctica nuevos sistemas de producción.

La formación de unidades de producción que incorporen avances tecnológicos y administrativos resulta urgente. Especial atención puede darse bajo este enfoque a los problemas de tierras ociosas y al minifundio.

Asimismo, hay que proseguir el combate a la simulación en todas las formas de tenencia de la tierra y dar, en cambio, absoluta seguridad a quien cumpla no sólo con la ley sino con la reciprocidad social a que obliga el disponer de un recurso escaso. Es indispensable combatir la ineficiencia productiva en sus causas estructurales. A ella no es ajeno el funcionamiento de los actuales sistemas de organización.

El cambio progresivo para superar lo tradicional e improductivo y modernizar prácticas obsoletas en el campo mexicano, tiene que realizarse a la mayor brevedad. Ya no pueden diferirse las urgencias de una población en crecimiento que necesita ser mejor alimentada.

3. ELEMENTOS DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA

Hemos visto que el camino hacia la recuperación económica y hacia una sociedad igualitaria se dirige, por necesidad, a satisfacer

los requerimientos básicos en materia de alimentación, mismos que condicionan el desarrollo pleno de la potencialidad latente de la nación.

También es necesario considerar que el problema de los alimentos cobra singular significado en el contexto internacional de los últimos años, en el cual los países desarrollados han encontrado en ellos y su comercio, un mecanismo poderoso para fortalecer su hegemonía política y sus respectivas balanzas de pagos. Resultaría peligroso no actuar ante esta situación que puede agravarse, sobre todo cuando sabemos que México es un país mal alimentado que no ha podido liberarse de las importaciones.

El cumplimiento cabal del PRONAL constituye entonces una acción necesaria y urgente para mejorar la vida de los mexicanos y garantizar la soberanía alimentaria nacional.

Lo que a corto plazo se atiende con urgencia, son los problemas surgidos de la crisis que afecta el consumo de los alimentos imprescindibles del pueblo. En forma paralela comienzan a ejecutarse progresivamente las acciones programadas, sin crear falsas expectativas y en etapas que trascienden el mediano y el largo plazo.

La esencia del PRONAL es no sólo la coordinación y concertación de acciones entre los distintos niveles de gobierno, y entre ellos y los sectores privado y social, para hacer más eficiente el esfuerzo de todos e integrar mejor las distintas fases de la cadena alimentaria. Se trata igualmente de llevar a cabo cambios de fondo en el sector alimentario.

Debe quedar claro que esta etapa apenas comienza. Era primero necesario controlar los aspectos más críticos de la crisis. Precisamente, los avances en el control global de la crisis permiten ahora plantear acciones más profundas y amplias en favor de la alimentación popular y el rescate de la soberanía alimentaria.

Lo primero es asegurar que la política alimentaria llegue a los grupos y zonas más vulnerables. Lo único que no puede permitirse es que la crisis cause daños irreversibles a las nuevas generaciones. La atención específica a niños y madres está ya acentuándose.

Es importante que la oferta de los alimentos prioritarios no decaiga por las fluctuaciones de la tasa de rentabilidad o problemas financieros de coyuntura. En las subsistencias fundamentales no puede haber faltantes. Donde y cuando sea necesaria, la participación directa del sector público debe utilizarse.

La crisis ha agudizado también las deficiencias estructurales del aparato comercial, que actúa como una caja de resonancia del proceso inflacionario amplificando las presiones. La capacidad regula-

dora y de oferta del Estado en los alimentos básicos tendrá que fortalecerse, a la vez que se apoya la concurrencia directa de productores y a las diversas formas de comercio social, al pequeño comercio y la organización de los consumidores.

Por último, conviene destacar elementos esenciales de la política alimentaria en marcha.

a) Su contenido es eminentemente social. Reconoce las limitaciones económicas pero se propone intensificar y concentrar la acción estatal en todo aquello necesario para proteger y elevar los niveles de alimentación del 40% de población objetivo, integrada por grupos sociales de mayor necesidad, mayor desnutrición y mayor posibilidad de impacto de la crisis y de los fenómenos estructurales de concentración del ingreso y desocupación. Da prioridad a los aspectos de calidad y cobertura en las zonas más desfavorecidas.

b) Incluye estrategias congruentes con la actual etapa de reordenación económica a la vez que prepara el terreno para transformaciones de fondo que permitan superar carencias ancestrales agudizadas por la crisis.

c) Se vincula estrechamente con otros programas que inciden en el desarrollo económico y social (salud, educación y vivienda), así como a las políticas de empleo, distribución del ingreso y control de la inflación. Éstas constituyen elementos consustanciales a una política efectiva de alimentación.

d) Plantea la integración interna del sector alimentario como un eje fundamental de la reactivación económica y la defensa de la soberanía nacional.

e) Se caracteriza por un enfoque integral de la cadena alimentaria, en el que con énfasis en la producción primaria como punto de partida no se busca un simple sentido eficientista. Los propósitos distributivos y nutricionales son fundamentales al igual que la capacidad adquisitiva de la población.

f) Enfatiza el apoyo a la economía campesina y a las formas tradicionales de organización social para la producción, así como a las áreas o zonas de mayor atraso relativo.

g) Plantea reducir el desnivel de vida rural frente a la urbana y considera explícitamente el papel de consumidor de los productores de alimentos. Ello significa racionalizar subsidios indiscriminados que se otorgan al consumidor urbano y dar prioridad al fomento de la producción. Los subsidios serán cada vez más selectivos y transparentes.

h) Reconoce que no es sencillo atacar el problema y que tampoco es el gobierno por sí solo quien puede resolverlo. Por ello destaca la participación coordinada de los diferentes grupos y clases sociales en el logro de prioridades claras y estrategias precisas.

El PRONAL constituye un esfuerzo serio y coherente de reorientar de manera más concreta la planeación nacional del desarrollo hacia las necesidades básicas del pueblo.

En materia de alimentación no podemos correr riesgos. El PRONAL además de ser una respuesta de contenido eminentemente social a la crisis, es congruente con las posibilidades y necesidades actuales de recuperar la capacidad de crecimiento económico y fomento del empleo remunerador.

También es una tarea política en el mejor sentido del término, ya que demanda el esfuerzo organizado y la voluntad transformadora de toda la sociedad mexicana.