COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

PROVISIONAL
CEPAL/MEX/ODE/22
Junio de 1979

EL SISTEMA ALIMENTARIO EN MEXICO

Proyecto de investigación

79-6-330-75

INDICE

	Página
Introducción	1
I. Antecedentes y justificación	3
1. El debate alimentario en el contexto internacional	3
2. El problema alimentario en México: diversos enfoques	11
a) El aspecto nutricional	11
b) La crisis de la oferta	12
c) Accesibilidad y distribución de ingresos	17
II. Objetivos, enfoque y metodología	21
1. Estudios constitutivos del marco de referencia: Grupo I	23
2. Estudios del sistema alimentario: Grupo II	25
3. Estudios de la esfera del consumo: Grupo III	33
4. Estudios de la acción del Estado: Grupo IV	35

/INTRODUCCION

INTRODUCCION

La creciente dependencia de importaciones para satisfacer los requerimientos alimentarios nacionales básicos, así como los efectos que sobre el ingreso y la ocupación rural ha tenido el estancamiento agrícola del último decenio, han llevado al gobierno a asignar la más alta prioridad a la tarea de revertir estas tendencias con el propósito de satisfacer las necesidades alimentarias básicas de la población con el máximo de autosuficiencia nacional.

El descubrimiento y la explotación de los vastos recursos petrolíferos han abierto la posibilidad y las expectativas creadas han impuesto la necesidad de diseñar una estrategia alimentaria que se oriente no sólo a resolver los problemas coyunturales, sino a efectuar las transformaciones necesarias en la estructura de la oferta interna que den solución de largo plazo al problema de la seguridad alimentaria de la gran mayoría de la población.

Una estrategia del tipo señalado implica el rechazo al recurso fácil, pero engañoso, de "resolver" los déficit alimentarios por la vía de las importaciones y de los subsidios al consumo de las capas más pobres; plantea, en cambio, la terea de inducir las transformaciones requeridas en la dinámica de la oferta y la demanda, en congruencia con los patrones de necesidades básicas de la mayoría. Es decir, una estrategia que asegure la satisfacción de aquellas necesidades alimentarias básicas que, por falta de poder adquisitivo, no logran expresarse cabalmente como demanda en los mercados correspondientes.

El diseño de una estrategia alimentaria, entendida en los términos señalados, supone abandonar también la visión del problema de alimentos como un problema exclusivamente técnico y del ámbito de la producción, del acopio, de la distribución o de la nutrición, que se traduce en una tendencia a abordarlo con acciones sectoriales y fragmentadas que difícilmente pueden generar soluciones de largo plazo.

/A partir

A partir de estas consideraciones se plantea la presente investigación, cuyo principal objetivo es el de intentar construir un marco de referencia sobre las relaciones socioeconómicas vinculadas a los procesos de producción, transformación, distribución, apropiación y consumo, de un grupo representativo de alimentos esenciales, con el propósito de que las entidades gubernamentales encargadas de la formulación de la política alimentaria dispongan de un instrumento analítico para evaluar la eficacia y viabilidad de proposiciones alternativas.

Este marco de referencia denominado sistema alimentario debe aspirar a poner en evidencia cuáles son los componentes o las relaciones entre componentes que repercuten en mayor medida en la incapacidad del sistema en su conjunto para llevar a los sectores sociales mayoritarios los productos básicos que éstos requieren, en el tiempo, la cantidad y la composición adecuados.

El proyecto se ha dividido en dos partes. La primera presenta, en primer lugar, el tipo de debate en el que se inscribe la investigación propuesta y, en segundo lugar, los alcances de algunos estudios realizados en México en torno a la cuestión alimentaria. Para estos efectos se hace amplia referencia al debate internacional sobre el problema alimentario, así como al tipo de estrategias que, en los foros internacionales o en la acción concreta de algunos gobiernos, se plantean como respuesta directa o indirecta al problema de satisfacer las necesidades básicas de la población.

En segundo lugar, se efectúa un recuento de las diversas orientaciones con que el problema alimentario se ha estudiado en México, indicando las conclusiones principales a que éstas han conducido.

La segunda parte del documento está destinada a describir el proyecto propiamente tal. Allí, además de definir de manera más precisa el principal objetivo de la investigación, se presenta con cierto detalle el enfoque con el cual se pretende abordar el problema alimentario y se describen los estudios específicos que lo integrarían.

Debe advertirse que la descripción de los diversos estudios que componen el proyecto no tiene otro objeto que el de establecer los términos de referencia de cada uno de ellos, con los elementos indispensables tanto para la definición del tipo y número de profesionales requeridos para su ejecución como para permitirles a ellos diseñar en detalle su respectivo proyecto de investigación.

/I. ANTECEDENTES

I. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACION

Por tratarse de un proyecto destinado a estudiar algunos de los factores vinculados con el proceso de satisfacer las necesidades alimentarias básicas de la población, pareciera innecesaria una justificación que vaya más allá del simple enunciado del propósito del proyecto; se estima, sin embargo, que antes de entrar a detallar las características de la investigación (lo que se hace en el capítulo II de esta presentación) conviene hacer algunas consideraciones sobre el estado del debate de la cuestión alimentaria en el ámbito internacional, así como sobre el tipo de tratamiento que se ha dado al problema en el contexto mexicano.

1. El debate alimentario en el contexto internacional

En los últimos años, las conferencias, los debates y la literatura sobre desarrollo y alimentación se han ido centrando crecientemente en torno al concepto de necesidades básicas (NB) que, como destacan algunos autores, ha ido reemplazando el énfasis que se puso en el pasado; primero, en el crecimiento agregado de la economía por medio de la industrialización; después, en la redistribución del ingreso y, más recientemente, en el incremento de la ocupación y de la productividad de los sectores marginales.[1/] Antes de intentar precisar lo que en dichos debates se entiende por una estrategia orientada hacia las necesidades básicas, conviene preguntarse qué es lo que ha conducido a este cambio de acento.

Dos tipos de fenómenos parecen encontrarse detrás de este intento de reformulación de la estrategia de desarrollo para los países de la periferia: el primero, y tal vez el más importante, es el convencimiento --derivado de la abrumadora evidencia de las últimas décadas-- de que el crecimiento en sí, por altas y sostenidas que hayan sido sus tasas, no es garantía suficiente de un mejoramiento de las condiciones de vida

1/ Véase, Paul Streeten y Shahid Javed Burki, "Basic Needs": Some Issues", World Development, Vol. 6, No. 3, 1978, pp. 411-412.

/de las

de las grandes mayorías; en otras palabras, la experiencia de los últimos decenios de desarrollo es que el tan esperado "derrame" (trickle down) que postulaban los entusiastas del crecimiento por la vía de la industrialización, está muy lejos de haberse producido.

El segundo, de carácter aparentemente coyuntural, pero de efectos de largo plazo, lo constituye la crisis del mercado mundial de alimentos en el trienio 1973-1975, que dejó dramáticamente clara la enorme vulnerabilidad de las economías nacionales que dependían del mercado externo para satisfacer los requerimientos alimentarios básicos de su población.

Como es de sobra conocido, esa crisis se expresó en el enorme incremento de los precios de los granos y en un descenso igualmente significativo de las existencias de los países exportadores,[2/] determinados, entre otros factores: por cambios en las condiciones climáticas de las principales regiones productoras; compras sin precedentes por parte de la Unión Soviética; aumentos significativos de los precios de los fertilizantes (sólo parcialmente atribuibles a los incrementos del petróleo, como lo demuestran varios autores)[3/] y cambios en la política de reservas de los Estados Unidos y de Canadá. En general, y por contraste con los decenios pasados, en que "cambios hasta del 35% en la oferta sólo resultaban en cambios de precios del 2%", la presente se ha caracterizado por variaciones en los precios internacionales más que proporcionales a las variaciones en la producción.[4/]

La crisis señalada volvió a poner en el centro del debate la cuestión alimentaria, que había sido relegada a segundo plano como consecuencia del optimismo generalizado de un largo período de incrementos

---

2/ Por ejemplo, los precios promedio de exportación de trigo prácticamente se duplicaron entre 1972 y 1973 y subieron en más de 40% entre 1973 y 1974. Por su parte, la relación entre los stocks de los países exportadores que hasta 1972 estuvieron muy por encima del 50% del total de exportaciones, descienden para el período indicado a menos de un 28%.

3/ Véase, Barry Commonner, The Poverty of Power.

4/ Véase, Raymond Hopkins y Donald Puchala, "The Global Political Economy of Food", International Organization, Vol. 32, No. 3, Stanford University Press, 1978, pp. 583-585.

/significativos

significativos en la productividad ("revolución verde") y en la oferta mundial de granos, oscureciendo el hecho significativo de una tendencia sostenida --desde los años cincuenta-- hacia una dependencia mundial creciente de los excedentes de grano norteamericano.[5/] Asimismo, adicionalmente, a crear conciencia creciente sobre los enormos riesgos económicos, sociales y políticos de una gran dependencia de las importaciones de alimentos para satisfacer las necesidades nacionales, dio origen a una gran cantidad de estudios que evalúan críticamente la capacidad de las estructuras internas y del orden económico internacional vigente para dar seguridad alimentaria a grandes sectores de la población,[6/] que a su vez imponen la necesidad de revisar profundamente el desarrollo periférico en su conjunto.

Con relación al carácter excluyente y polarizador del desarrollo periférico, existe suficiente evidencia empírica y no es necesario abundar en sus manifestaciones; incluso podría afirmarse, sin riesgo de exageración, que detrás de todo el espectro ideológico de proposiciones para redefinir

5/ "The Global Political Economy of Food", International Organization, op. cit.

6/ Esta vasta literatura incluye enfoques y autores de un amplio espectro ideológico; como representativo de esta gama se pueden mencionar desde el punto de vista conservador y optimista de Colin Clark (¿Hambre o abundancia?, Editorial Tiempo Nuevo, Caracas, 1970) del algo menos conservador y también menos optimista de Lester Brown (In the Human Interest, Norton and Co., New York, 1974), hasta las formulaciones radicales de Joseph Collins (Food First, Houghton Mifflin Co., Boston, 1977), Susan George (How the Other Half Dies: The Real Reasons for World Hunger, Penguin Books, Londres, 1976), John D. Esseks y Norman Nicholson ("The Politics of Food Scarcities in Developing Countries", International Organization, op. cit., pp. 679-721) y Cheryl Christensen ("World Hunger: a Structural Approach", International Organization, op. cit., pp. 745-775), pasando por las visiones más bien moderadas del Banco Mundial (Assault on World Poverty, John Hopkins University Press, Baltimore, 1975) y de Sayed A. Marei (The World Food Crisis, Longman Group Ltd., Londres, 1976, citado por el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) en Food Systems and Society, edición mimeografiada, marzo de 1978).

/las estrategias

las estrategias de desarrollo se encuentra, por un lado, el convencimiento de que las pautas del pasado son insostenibles pues conducen a crisis económicas cada vez menos manejables y, por otro, un virtual consenso de que las deformaciones del desarrollo son generadas por las reglas con que ha venido funcionando el mercado interno de las economías periféricas y por los términos de inserción de éstas en el orden económico internacional. El consenso, sin embargo, no va más allá de estas confirmaciones, pues de la crítica a los términos de funcionamiento del mercado surgen proposiciones diametralmente opuestas que, simplificando (tal vez con exceso en aras de la brevedad) se pueden denominar como la estrategia de la ortodoxia neoclásica (EON) y la de las necesidades básicas (ENB), con una gama de formulaciones o de prácticas eclécticas entre estos dos extremos. Sin pretender describir detalladamente estas estrategias, es posible delinear algunos de sus elemantos más críticos.

La EON basa su teoría en un tipo de diagnóstico según el cual las diversas formas de interferencia estatal en el funcionamiento libre del mercado han impedido a este último cumplir la función de asignar eficientemente los recursos y de distribuir los ingresos derivados de la actividad productiva en función de "los aportes" que cada uno de los agentes o "factores" de la producción ha efectuado. De aquí se derivan los énfasis en la desestatización o, si se quiere, en la privatización de la actividad productiva, en la competitividad internacional como criterio de viabilidad de las diversas actividades; en la alta prioridad asignada al equilibrio monetario-financiero en relación con otros aspectos del diseño de la política de desarrollo y con la eliminación de todas las medidas distorsionadoras de las relaciones de precios. En este contexto, la demanda efectiva, o la expresión en el mercado de las necesidades respaldadas con poder adquisitivo, es la única expresión objetiva de las necesidades reales.

En contraste, las diversas formulaciones de estrategia centradas en el concepto de las ENB se sustentan en un diagnóstico según el cual,

/en un contexto

en un contexto de extrema desigualdad o polarización en la distribución de activos y de ingresos, los mecanismos de mercado (interno e internacional), aun con el tipo de restricciones a que son normalmente sometidos por la política pública, tienden a reforzar o, si se quiere, a agudizar las desigualdades existentes, revelando una gran "ineficiencia social" en la asignación de los recursos y en el uso del excedente: "... el desarrollo estuvo extraviándose desde el punto de vista social y gran parte de esas energías vitales del sistema se están malogrando consideradas desde el ángulo del bienestar colectivo, porque se despliegan en el ámbito limitado de la sociedad privilegiada de consumo (es decir, de la imitación exagerada y prematura de las pautas de consumo de los centros) ... la sociedad consumista es incompatible con la integración en el sistema de las grandes masas que vegetan en la sociedad de infraconsumo. Que en la primera pueda alcanzarse gran eficacia económica, no me cabe duda alguna; pero tampoco vacilo en afirmar que el sistema carece fundamentalmente de eficacia social... La apropiación del fruto del progreso técnico en el capitalismo periférico constituye en gran parte el resultado arbitrario de un juego de relaciones de poder que surge de la estructura social".[7/]

La confirmación de éstas y otras deformaciones del desarrollo capitalista de la periferia han suscitado un intenso debate en el ámbito internacional sobre opciones alternativas de desarrollo, una de cuyas vertientes está constituida por el enfoque de las necesidades básicas. La relativa ambiguedad del concepto y el hecho de que, por lo menos a nivel declaratorio, toda estrategia de desarrollo sostenga que su fin último es la satisfacción de las necesidades de la mayoría de la población, han hecho que detrás de esta denominación se incluya una gama de formulaciones que van desde programas meramente asistenciales hasta proposiciones para transformar radicalmente a la estructura socioeconómica.

7/ El análisis de Raúl Prebisch, en "Estructura socioeconómica y crisis del sistema" constituye uno de los ejemplos más claros del tipo de diagnóstico que está detrás de las proposiciones de estrategia basadas en las necesidades básicas. Esto no implica, sin embargo, que dicha estrategia sea la única que se pueda derivar del diagnóstico mencionado. Véase, Revista de la CEPAL, segundo semestre de 1978, pp. 167-264.

/El rasgo

El rasgo principal de la versión asistencial es que no plantea la transformación de los patrones vigentes de distribución de activos o de fuentes de ingresos y aborda el problema de satisfacción de las necesidades de los sectores más desposeídos a través de programas "suplementarios" a la dinámica normal de la economía, dando lugar a que éstos se conviertan en especie de subsidios permanentes hacia sectores con escasas perspectivas de ser incorporados productivamente a la economía. Esta clase de políticas puede constituir el corolario inevitable de cierto tipo de estudios sobre la pobreza que se centren más en la medición y en la cuantificación de sus manifestaciones que en el análisis de la relación entre dicha condición y las estructuras que la generan.8/

La versión tal vez más radical de las estrategias de necesidades básicas es la surgida en torno al proyecto de Desarrollo y Cooperación Internacional patrocinado por la Fundación Hammarksjold, la cual, a partir de su formulación en 1975 y bajo el título de "Otro desarrollo", ha ido generando una conceptualización que en síntesis contendría los siguientes elementos:

"Orientado según las necesidades, es decir, orientado a satisfacer las necesidades humanas, tanto materiales como no materiales. Comienza por la satisfacción de las necesidades básicas de aquellos, dominados y explotados, que constituyen la mayoría de los habitantes del mundo, y asegura al mismo tiempo la humanización de todos los seres humanos mediante la satisfacción de sus necesidades de expresión, creatividad, igualdad y convivencia y de comprender y manejar su propio destino.

"Endógeno, es decir, que surja del corazón de cada sociedad, la que decide soberanamente sus valores y la visión de su futuro. Ya que el desarrollo no es un proceso lineal, no es posible que exista un modelo universal, y sólo la pluralidad de modelos de desarrollo puede dar respuesta a la especificidad de cada situación.

8/ Para un intento de conciliación conceptual de los enfoques pobreza y necesidades básicas, ver Oscar Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina (E/CEPAL/L.180), septiembre 1978, pp. 2-28. Para una crítica de los enfoques de la pobreza, frente a las orientaciones de las necesidades básicas, véase Jorge Graciarena, La estrategia de necesidades básicas como estilo alternativo de desarrollo nacional e internacional, (CEPAL/DS/Versión preliminar/177), octubre 1978, p. 14.

/"Autosuficiente

"Autosuficiente, es decir, que implica que cada sociedad se basa primariamente en su propia fuerza y recursos en términos de las energías de sus miembros y su medio ambiente natural y cultural. La autosuficiencia debe claramente ser ejercida a niveles nacional e internacional (autosuficiencia colectiva) pero adquiere su pleno significado sólo cuando está enraizada a nivel local, en la praxis de cada comunidad.

"Ecológicamente solvente, es decir, utilizando racionalmente los recursos de la biósfera con plena conciencia del potencial de los ecosistemas locales así como los límites externos locales y globales impuestos a las actuales y futuras generaciones. Implica el acceso equitativo a los recursos así como tecnologías cuidadosas y socialmente importantes.

"Basado en transformaciones estructurales; son requeridos, con bastante frecuencia, en las relaciones sociales, en las actividades económicas y en su distribución en el espacio, así como en la estructura de poder, como para tomar conciencia de las condiciones de autoadministración y participación en la toma de decisiones por parte de todos aquellos afectados, desde la comunidad rural o urbana hasta el mundo como un todo, sin los cuales las metas establecidas más arriba no podrían ser logradas."9/

Cabe finalmente mencionar como una versión intermedia de las diversas formulaciones del enfoque de las necesidades básicas, la desarrollada en torno y a partir de la Conferencia Mundial sobre el Empleo de 1966, organizada por la OIT, cuyo contenido o conclusiones principales aparecen en la llamada Declaración de Principios y Programa de Acción adoptada por dicha Conferencia.10/ Si bien es cierto, como señalan

9/ Marc Nerfin, Hacia otro desarrollo: Enfoques y estrategias, Editorial Siglo XXI, México 1978, p. 17.

10/ OIT, Meeting Basic Needs, Ginebra 1976. Un intento de hacer operativo el concepto a partir de las formulaciones de la OIT se encuentra en World Development, op. cit.

/algunos

algunos autores, que muchos de los objetivos postulados por los estrategas de las necesidades básicas en las versiones "OIT-otro desarrollo" estuvieron presentes en la Estrategia para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, donde se señalaba la necesidad de suprimir las desigualdades flagrantes en la distribución del ingreso y la riqueza y la necesidad de movilizar a la población en el proceso para alcanzar la satisfacción de sus necesidades y aspiraciones esenciales,[11] no es menos cierto que este objetivo del desarrollo quedaba oscurecido por el mayor énfasis relativo puesto en el crecimiento del producto y del intercambio internacional.

Sin duda, la virtud principal del ENB, aun en sus versiones menos radicales, es "haber puesto al hombre y sus necesidades en el centro del desarrollo", es decir, "haber evolucionado de objetivos abstractos a objetivos concretos, de una preocupación con los medios a una renovada conciencia de los fines".[12] Por otra parte, y sobre todo en las conceptualizaciones ligadas al enfoque de "Otro desarrollo" se ha puesto en evidencia la íntima relación entre las estructuras de dominación sociopolítica y el patrón de desarrollo económico seguido hasta el presente, dejando en claro que una profunda reestructuración de las relaciones de poder económico y político constituye una condición necesaria del tipo de estrategia de necesidades básicas planteado en el "Otro desarrollo."

"No hay reforma técnica alguna capaz de ofrecer una igualdad concreta (política, económica o social) si bien hay muchas reformas que pueden ofrecer mejor salud, más educación, más alimento, a condición que se observen estrictas y convenientes preferencias en la apropiación de tales bienes por algunos grupos".[13]

11/ Sidney Dell, "Necesidades básicas o desarrollo global", Revista de la CEPAL, primer semestre de 1978, pp. 6-34, citando la Resolución No. 2626 (XXV) de la Asamblea General, párrafo 12, 28, 29, 41 y 16.

12/ World Development, op. cit., p. 412.

13/ Fernando Henrique Cardoso, Hacia otro desarrollo: Enfoques y estrategias, op. cit., p. 35.

Si se desea superar el nivel alcanzado hasta el momento en el debate sobre la ENB y evitar que estas formulaciones queden a nivel de grandes generalizaciones, resulta indispensable desarrollar estudios nacionales orientados a explicar cuáles son, en cada caso y con relación a cada una de las necesidades básicas, los obstáculos concretos que se oponen a que las grandes mayorías logren satisfacer dichas necesidades al nivel que las potencialidades nacionales lo permitirían.

El estudio de la cuestión alimentaria, presente en el corazón mismo de las necesidades básicas --entendido como expresión, en un ámbito específico, de las relaciones sociales vigentes en un momento dado en una sociedad concreta-- corresponde al tipo de esfuerzo requerido para transformar en acción política lo que de otro modo quedaría, como muchos de los postulados del Segundo Decenio para el Desarrollo, en loables declaraciones de principios.

2. El problema alimentario en México: diversos enfoques

El problema alimentario de México ha tendido a abordarse, por lo menos desde tres ángulos diferentes: el nutricional, el de la disponibilidad de alimentos y el de su accesibilidad.

a) El aspecto nutricional

Desde el punto de vista nutricional, los estudios se han encargado de comprobar que, más allá de una disponibilidad agregada aceptable de fuentes alimentarias, existen diversos grupos y estratos sociales con déficit calóricos y proteicos de mayor o menor significación, derivados de insuficiencias tanto en la cantidad como en la calidad nutricional de los elementos que componen su dieta corriente.

El Instituto Nacional de Nutrición (INN) ha venido desarrollando en las últimas dos décadas, estudios, pioneros en algunos casos, que permiten disponer de un diagnóstico de la situación nutricional de diversos grupos sociales, según sus diferencias de ingreso, edad, sexo, localización, etc., así como de un cuadro agregado de los déficit nutricionales a escala nacional.

/En términos

En términos muy generales, el INN confirma que a) alrededor de un 40% de los mexicanos no satisfacen adecuadamente sus requerimientos calóricos y que un 39% adicional no alcanza los niveles deseables de consumo proteico; b) existen cerca de 10 millones de personas en condiciones críticas de desnutrición, siendo los niños (en particular los de edad escolar) los que revelan las mayores deficiencias calórico-proteicas; c) se observan disparidades significativas, entre los niveles de consumo alimentario rural y urbano, que se agregan a las diferencias indicadas en los déficit nutricionales por grupos de edad. Estas diferencias nutricionales se han traducido, según el INN, en diferencias en la estatura, peso y capacidad de resistencia a las enfermedades de las respectivas poblaciones.[14/]

b) La crisis de la oferta

Desde el ángulo de la disponibilidad de alimentos, el problema ha tendido a centrarse en los factores que, a distinto nivel, repercuten en una disminución del ritmo de crecimiento de la producción agropecuaria, en particular de la de bienes esenciales, con interpretaciones diversas

14/ Véase, entre otros materiales de investigadores del INU: Adolfo Chávez V., Juan Ramírez Hernández, Leonor Ayluardo y Gamaliel Becerra E.: "Problemas y perspectivas de las disponibilidades de alimentos en México", Comercio exterior, Vol. 25, No. 5, mayo 1975, p. 565; Secretaría de la Presidencia y CONACYT, Lineamientos para el desarrollo de un plan nacional de alimentación y nutrición, México 1976. Dr. Carlos Pérez Hidalgo: "Prólogo", en varios autores: Encuestas nutricionales en México, Vol. III, estudios en grupos especiales, México 1977, p. viii.
Adolfo Chávez V., Pedro Arroyo y Juan Ramírez Hernández: "Aspectos socioeconómicos de los alimentos y la alimentación en México", Comercio exterior, Vol. XXI, No. 8, agosto 1971, p. 685. Cabe señalar que en 1970, en el estudio de Ana María Flores, se advierte lo contrario: los mayores déficit en el consumo de calorías se localizan en las zonas urbanas más que en las rurales, tanto en el promedio nacional como en los correspondientes a 25 de las 32 entidades federativas del país; Secretaría de Industria y Comercio, "Ensayo estadístico para medir la magnitud del hambre en México", Boletín de técnicas y aplicaciones del muestreo, No. 7, México 1960; y de la misma autora, La magnitud del hambre en México, s/e, México, 1973).

/que van

que van, desde las que se centran en torno a los problemas de estructura agraria hasta las que ponen mayor énfasis en los problemas de precios, financiamiento, demanda efectiva, etc., pasando por aquellas para las que buena parte de la pérdida de dinamismo se explica por el agotamiento de las posibilidades de incorporación "fácil" de nuevas tierras al cultivo.

Se incluyen aquí tanto los estudios destinados a analizar los balances agregados entre requerimientos y disponibilidades, como aquellos que abordan el problema alimentario como uno más de los problemas generados por el estancamiento de la oferta agropecuaria.

El propio INN se ha abocado a analizar la evolución de algunos balances agregados comprobando que; la disponibilidad de cereales baja de cerca de 170 kg. por habitante para el período 1960-1970, a menos de 157 kg por habitante entre 1970-1973, y que otro tanto ocurrió con leguminosas y oleaginosas, las cuales en conjunto constituyen componentes básicos de la dieta de la mayoría de la población. Por el contrario, la disponibilidad de algunos de los alimentos --entre los que se cuentan los de mayor contenido proteínico-- que consumen con mayor frecuencia los estratos de alto ingreso, mostró repuntes más o menos significativos, así: la carne pasó de un promedio de casi 72 gramos diarios per cápita a más de 80 gramos y el huevo, de 15 a 18 gramos en el período de referencia.[15/]

Al tipo de estudio indicado se agregan, en este ámbito, aquellos dedicados al análisis de los problemas de oferta alimentaria como parte implícita o explícita de las interpretaciones de la llamada crisis agrícola que se inicia a mediados de la década pasada.

En efecto, el desenvolvimiento de la agricultura mexicana constituyó, desde los cuarenta hasta mediados de la década pasada, un verdadero paradigma de lo que según los libros de texto convencionales debe ser el aporte de la agricultura al desarrollo, entendido éste en el estrecho sentido de crecimiento del producto y de crecimiento del complejo

15/ "Problemas y perspectivas de las disponibilidades de alimentos en México", Comercio exterior, op. cit., p.565.

/urbano-industrial

urbano-industrial.[16] Así, el producto agropecuario se elevó en dicho lapso a una tasa superior al 4.5% promedio anual, con un incremento acumulativo del producto por persona empleada del orden del 2.8%. La demanda interna de alimentos e insumos fue satisfecha plenamente, a precios estables e incluso decrecientes (1950-1963) en relación con los precios industriales. Las importaciones agropecuarias no excedieron nunca el 5% de la oferta local total de estos productos, ubicándose, en general, en torno al 1 y al 2%. La relación de precios ciudad/campo creció en un 33% en la década 1940-1949 y descendió en un 23% en el período siguiente.[17] Se generaron divisas de origen agropecuario a un ritmo creciente (aproximadamente 6.5% promedio anual) hasta llegar a representar más de la mitad del total de las exportaciones de bienes. El sector rural aportó con creces la mano de obra que la expansión urbano-industrial reclamaba, con salarios que crecieron apreciablemente menos que la productividad en el sector industrial.

Se generaron excedentes transferibles a la acumulación industrial a través de los sistemas fiscales, bancario y de precios, equivalentes en algunos años al 15% del producto agrícola.[18] Finalmente, el desarrollo de un sector de agricultura moderna y, aunque en menor medida, la disminución de la autosuficiencia campesina, contribuyeron a la formación más o menos acelerada de un mercado interno para insumos y bienes finales manufacturados.

16/ Johnston y Mellor, "El papel de la agricultura en el desarrollo económico", El trimestre económico, Vol. XXII, No. 114, abril-junio 1962, pp. 297-307.

17/ Centro de Investigaciones Agrarias (CDIA), Estructura agraria y desarrollo agrícola de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 104 y Luis Gómez Oliver, "Crisis agrícola y crisis de los campesinos", Comercio exterior, Vol. 28, No. 6, junio 1978, p. 723.

18/ El valor neto para el período considerado fue del 2.3% del producto agrícola (Estructura agraria y desarrollo agrícola de México, op. cit., pp. 143-184 y "Crisis agrícola y crisis de los campesinos", op. cit., pp. 715-721). Estos, sin embargo, no son los excedentes más significativos y hay quienes incluso cuestionan su existencia (Leopoldo Solís, "Hacia un análisis general y a largo plazo del desarrollo económico de México", Demografía y economía, El Colegio de México, Vol. 5, No. 1, 1967). Los excedentes más significativos están por el lado de la articulación entre la agricultura campesina y el resto de la economía, pero no son susceptibles de estimación cuantitativa.

/A partir

A partir de 1965, todos los elementos del paradigma se revirtieron: el producto agrícola creció a sólo un 0.8% anual (1966-1977),[19/] concluyó la autosuficiencia alimentaria y las importaciones de maíz y frijol alcanzaron proporciones sin precedentes respecto de la producción nacional (2.3 y 10%, respectivamente en 1975). El saldo neto de la balanza agropecuaria, que en 1965 financiaba la cuarta parte del total de las importaciones, no llegó a financiar el 2%.[20/] Los precios agrícolas se elevaron a un ritmo mayor que los del conjunto de la economía, en particular en el período 1970-1977. El flujo de mano de obra continuó, pero lejos de constituir un "aporte" al desarrollo se transformó en una traba, pues no existen condiciones para su absorción productiva en otros sectores y su emigración hacia las áreas urbanas tiene costos sociales crecientes.

Finalmente, la condición de que la gran mayoría de la población rural constituya un mercado interno para el desarrollo manufacturero parece estar reñida con el nivel de ingresos de la inmensa mayoría de la población rural y con el tipo de manufactura --orientada a un consumo diversificado de sectores medios y altos-- que se ha construido a partir de las exacciones a que dicha población ha sido sometida.

La idea, correcta en el momento de su formulación, de que la agricultura mexicana habría "logrado superar los inconvenientes con que tropieza la mayoría de los países latinoamericanos, pues la oferta es altamente sensible a los incentivos del mercado y no se presentan las deficiencias de la producción que pueden dar origen a presiones inflacionarias estructurales",[21/] parece cada vez más una situación del pasado. El

19/ "Crisis agrícola y crisis de los campesinos", op. cit., p. 714.
20/ Fernando Rello y Jorge Castell, "Las desventuras de un proyecto agrario", Investigación económica, No. 3, UNAM, julio-septiembre de 1977, pp. 136-137.
21/ David Ibarra, "Mercado, desarrollo y política económica", El perfil de México en 1980, Editorial Siglo XXI, México 1970, p. 107.

estudio de la estructura agraria vuelve a encontrarse en el centro de los análisis sobre las causales de la crisis, desplazando los intentos de explicación basados en relaciones simples de causalidad en que la variable independiente son las inversiones, los precios o la demanda interna e internacional.

La estructura empresarial, la coexistencia e interrelación de diversos tipos de unidades productivas, movidas por lógicas de manejo diferentes, la articulación de los diversos componentes de la estructura productiva; en fin, la dinámica de las relaciones entre la agricultura campesina, la agricultura capitalista y el conjunto de la economía, han surgido como temas dominantes en las investigaciones destinadas a desentrañar el origen de una crisis que ya nadie se atreve a calificar de coyuntural. Dos parecen ser los principales puntos de consenso de los múltiples trabajos realizados dentro de esta corriente. Primero, la consideración de que la crisis es, sobre todo, una crisis de la agricultura de temporal en general y de la productora de maíz en particular, es decir, fundamentalmente del sector campesino de la agricultura nacional. Segundo, que el llamado neolatifundio, aún en sus versiones más desarrolladas, ha perdido la funcionalidad de décadas pasadas.[22/]

En el descenso de la superficie cultivada de maíz se reflejan una variedad de tendencias al deterioro de las condiciones de producción de la economía campesina como: la pérdida de fertilidad de los suelos que ocupan, la disminución de la tierra laborable por activo, las enormes diferencias de precio a que venden y compran el maíz (con frecuencia del 100%), etc.[23/]

22/ Numerosos son los trabajos recientes sobre este tema, por ejemplo: Arturo Warman, "El neolatifundio mexicano, expansión y crisis de una forma de dominio", Comercio exterior, Vol. 25, No. 12, diciembre 1977, p. 1373; "Frente a la crisis: ¿Política agraria o política agrícola?", Comercio exterior, Vol. 28, No. 6, junio 1978, pp. 681-687 y "Las desventuras de un proyecto agrario", op. cit. y G. Olivia, op. cit.

23/ Arturo Warman, Los campesinos, hijos predilectos del régimen, Editorial Nuestro Tiempo, México 1972, pp. 143-144.

/El segundo

El segundo elemento destacado con mayor o menor énfasis por los diversos autores es la pérdida creciente de funcionalidad del llamado neolatifundio, en relación con el tipo de demandas que la economía plantea al sector agrícola en su conjunto. Esto se expresa, por una parte, en el abandono en muchas regiones y por diversas causas, de los cultivos de exportación y en su reemplazo por productos para el mercado interno, con precios subsidiados y con un empleo significativamente menor de mano de obra,[24/] agudizando de este modo las ya severas condiciones de desempleo crónico de la agricultura mexicana.[25/] Se expresa también en las excepcionales condiciones que el neolatifundio exige para el desarrollo de su actividad empresaria: rentas de la tierra muy bajas, agua y crédito subvencionados y mano de obra más barata que su costo de reproducción.[26/]

c) Accesibilidad y distribución de ingresos

Desde el punto de vista de la accesibilidad, los análisis se centran en los problemas de distribución de ingresos y de empleo, comprobando, en el caso de los ingresos, tendencias a la polarización en los perfiles de distribución y, en el caso del empleo, la incapacidad estructural del proceso económico de absorber los contingentes de población potencialmente activa que el crecimiento demográfico va generando.

24/ Un estudio reciente sobre el efecto de los cambios en los patrones de cultivo sobre el empleo estimaba que en Sonora (uno de los Estados donde la agricultura capitalista y el neolatifundio se encuentran más desarrollados) éstos representaron entre el ciclo agrícola 1971/1972 y el 1974/1975, una disminución en la demanda de trabajo equivalente a 7.2 millones de jornales (Roberto Mújica, "Subempleo y crisis agraria. Las opciones agropecuarias", Comercio exterior, Vol. 27, No. 12, diciembre 1977, pp. 1462-1470).

25/ Las enormes tensiones vividas en Sonora y Sinaloa al final del sexenio pasado expresadas en grandes movilizaciones campesinas con tomas de extensas superficies de más alta productividad, que culminaron con el reparto de 37 000 hectáreas de riego y de casi 62 000 de agostadero, están íntimamente relacionadas con los problemas de desocupación agudizada por fenómenos como el descrito. Véase, Armando Bartra, "Seis años de lucha campesina", Investigación económica, No. 3, México, julio-septiembre 1977, pp. 190-195.

26/ Los campesinos, hijos predilectos del régimen, op. cit., pp. 143-144.

/Los estudios

Los estudios más recientes (1976) sobre distribución del ingreso familiar en México revelan, en términos generales, que el 40% de las familias de ingresos inferiores (deciles I al IV) han mostrado descenso sostenido de su participación en el ingreso a lo largo de los últimos 25 años, pasando de 13.3% en 1950 a menos del 10% en 1975. Destacan, asimismo que, aun cuando los niveles absolutos de ingreso de las familias de estos estratos han tendido a elevarse, han crecido a un ritmo significativamente inferior (2.4% anual en el período indicado) al de los estratos superiores (el noveno decil creció a un 6.2% anual en el período indicado).[27/] Es decir, pese a que ha habido un claro proceso de polarización o, si se quiere, de deterioro relativo de los ingresos de los grupos más pobres, el incremento de los ingresos absolutos ha hecho que el número de familias por debajo de un determinado umbral de pobreza (fijado en términos absolutos y constantes) haya pasado de tres a dos millones entre 1950 y 1975.[28/]

Según algunos de los autores mencionados, esta situación se tradujo en un deterioro del consumo de alimentos para los niveles bajos y medio-bajos; así, entre 1963 y 1968 se redujo el consumo mensual per cápita de maíz, trigo, arroz, tubérculos, leguminosas, azúcar, frutas, leche, carne y huevos, para las familias de los cuatro deciles inferiores. Los mismos autores destacan que, a iguales niveles de ingreso, la población empleada en la agricultura consume, en promedio, más calorías y proteínas que la empleada en el sector urbano.[29/]

27/ Wouter Van Ginneken, Mexican Income Distribution. Some Facts and Theories, 1975, e Ifigenia Martínez Navarrete, El perfil de México en 1980, Vol. I, Editorial Siglo XXI, México 1970.

28/ Mexican Income Distribution. Some Facts and Theories, op. cit., El autor toma como umbral de miseria algo más de 7 000 pesos (a precios de 1958).

29/ Cynthia Hewitt de Alcántara, "Ensayo sobre la satisfacción de las necesidades básicas en México, 1940-1970", Hacia otro desarrollo: enfoques y estrategias, Editorial Siglo XXI, México 1978, pp. 177-272, citando a Wouter Van Ginneken, Mexican Income Distribution Within and Between Rural Areas, World Employment Programme, documento de trabajo WEP 2-23, Ginebra, julio 1974, p. 67.

/A los

A los enfoques mencionados habría que agregar, por una parte, el estudio hecho por Cynthia Hewitt para la Fundación Hammarskjold, que constituye uno de los pocos intentos por relacionar el análisis de lo que ha ocurrido con la satisfacción de las necesidades básicas (en especial las alimentarias) y las principales tendencias de la economía y, por otra, los diversos estudios que, desde el punto de vista de la antropología social, han abordado el análisis de la situación alimentaria de grupos étnicos o de comunidades campesinas como parte de estudios integrales de dichos grupos o comunidades.30/

El primero constituye, sin duda, un importante primer paso en el análisis de la relación desarrollo-satisfacción de necesidades básicas, pero es insuficiente para servir de fundamento al diseño de una estrategia tendiente a dar seguridad alimentaria a las grandes mayorías. Las monografías antropológicas, por su parte, aunque constituyan estudios integrales (implícitos o explícitos) de sistemas alimentarios locales por su nivel microsocial, sólo permiten inferencias de política a escala de la localidad.

Las consideraciones anteriores no tenían otro objeto que el de ilustrar el tipo de conclusiones o alcances a los que han conducido las diversas orientaciones con que, de modo directo o indirecto, se ha abordado la cuestión alimentaria. Se advierte que, en general, los estudios realizados hasta ahora se han circunscrito a aspectos parciales del problema (producción-oferta, ingreso-gasto, consumo-nutrición, etc.), por lo que independientemente de la profundidad y calidad técnica con que muchos de ellos se han realizado, resultan insuficientes para servir de fundamento a una estrategia, o a un conjunto de medidas de política integrada que

30/ Véase, por ejemplo: Ralph L. Beals, The Peasant Marketing System of Oaxaca, México, University of California Press, 1975; Michael H. Belshaw, A Village Economy: Land and People of Huecorio, Columbia University Press, Nueva York, 1967; Martin Diskin, Economics and Society in Tlacolula, Oaxaca, México, PH. D. Dissertation in Anthropology, University of California, Los Angeles, 1967. Ronald G. Waterbury, The Traders of a Zapotec Peasant Community: A Quantitative Analysis, paper presented at the 1971 Annual Meeting of the Southwestern Anthropological Association, Tucson, 1971.

/rompan con

rompan con la tendencia de intentar resolver de modo casuístico algunos de los problemas percibidos como si se tratara de problemas aislados, sin atacar al conjunto estructurado de factores que impiden a la economía proporcionar seguridad alimentaria a toda la población. Lo anterior no implica desconocer que, más allá de su carácter fragmentario, los estudios realizados permiten plantear, a estas alturas, la realización de un estudio de los problemas alimentarios nacionales con un enfoque integrador y con la pretensión de poner de relieve los elementos más significativos del complejo sistema de relaciones sociales a través del cual se determinan: la composición del flujo alimentario; las formas de organización social de la producción; las modalidades de intermediación de dicho flujo y, finalmente, las formas de apropiación y consumo de los alimentos generados.

En la medida en que el país se encuentra ahora, gracias a la amplia disponibilidad de recursos petrolíferos, en inmejorables condiciones para intentar una solución de largo plazo al problema de la seguridad alimentaria de toda su población, se hace evidente la necesidad de disponer de un estudio integral de la cuestión alimentaria que fundamente la estrategia encaminada a intentar resolver dicho problema.

II. OBJETIVOS, ENFOQUE Y METODOLOGIA

La puesta en marcha de una estrategia alimentaria --es decir, de una acción de largo plazo destinada a dar seguridad alimentaria a los sectores urbanos y rurales más desfavorecidos-- supone el diseño de un conjunto interrelacionado de medidas de política que influyan sobre aquellos aspectos de la estructura y del funcionamiento de la economía directamente vinculados con la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población.

En otros términos, una estrategia alimentaria no está constituida por la simple suma de medidas sectoriales en la agricultura, la agroindustria, el acopio, el transporte, la comercialización, el mercado externo, el ámbito nutricional, etc.; supone más bien una acción integral tanto sobre los elementos indicados como sobre sus interrelaciones principales.

Entendida así, la estrategia alimentaria requiere, para su diseño, de un marco de referencia que, abandonando la visión sectorializada o fragmentaria de las actividades que inciden en la satisfacción de las necesidades alimentarias, permita percibir dichas actividades como elementos interrelacionados de un todo integrado y delimitable analíticamente, es decir, como un sistema: el sistema alimentario.[1/]

El principal objetivo de la investigación que se propone sería, precisamente, el de construir este marco de referencia, llamado sistema alimentario, y analizar tanto la estructura y el funcionamiento de sus elementos como las relaciones más significativas que se distingan entre ellos.

Se entenderá por sistema alimentario "al complejo de relaciones sociales que están más directamente ligadas a los procesos de producción, transformación, circulación, apropiación y consumo de alimentos".[2/]

1/ Sobre la definición del concepto del sistema en general, véase N. Jordan, "Algunas reflexiones sobre el 'sistema'", Lecturas del Fondo de Cultura Económica, No. 24, México, 1978.

2/ UNRISD, Food System and Society, (mimeo), marzo de 1978, pág. 12. El enfoque propuesto se inscribe en general en los lineamientos conceptuales del proyecto internacional de UNRISD propuesto en el citado documento.

/El propósito

El propósito del estudio sería, por lo tanto, el de analizar las relaciones socioeconómicas que encadenan los procesos que van de la producción hasta el consumo de alimentos para establecer los factores que determinan la mayor o menor capacidad del sistema para asegurar, a los diversos grupos de población, la satisfacción de sus necesidades alimentarias básicas. Este análisis debería traducirse en una especie de diagnóstico que permita percibir de un modo interrelacionado los elementos del sistema, los cuales deben constituir eslabones críticos en el encadenamiento de las acciones de política destinada a dar seguridad alimentaria a los sectores urbanos y rurales más desposeídos.

Dicho en otros términos, la investigación propuesta cumpliría con sus objetivos si fuera capaz de entregar a los responsables del diseño de la política, un cuadro donde se destaquen los elementos del sistema económico sobre los cuales el Estado debería actuar de un modo integral y coherente para asegurar la satisfacción de las necesidades alimentarias básicas e impedir que los esfuerzos desplegados en una actividad específica (por ejemplo, en la producción) sean neutralizados por la falta de acción o por acciones contradictorias en otros campos.

Es evidente que dentro de plazos razonables no sería posible abarcar la totalidad del sistema alimentario nacional, por lo que convendría diseñar una aproximación a éste a través de la integración de estudios de distintos niveles de desagregación y de profundidad, tal como se detalla al presentar la metodología. Cabe, sin embargo, anticipar que aun en su nivel más agregado o comprensivo el estudio se circunscribiría a un reducido número de alimentos (una especie de "canasta básica" compuesta por aproximadamente 15 productos)[3/] y, en su nivel de mayor detalle, no abarcaría sino tres o cuatro productos o grupos de productos.

Cada uno de los estudios obedecería, como se desprende de la descripción que se hace más adelante, a propósitos diferentes pero interrelacionados, y requeriría tanto de técnicas de investigación ad hoc como de la

3/ Tanto las definiciones de los criterios de selección como la selección misma corresponden a lo que en el diagrama 2 se describe como estudios preliminares.

/concurrencia

concurrencia de distintos tipos de especialistas. La investigación comprendería pues una serie de estudios que, aunque interrelacionados, constituirían unidades independientes que responderían a preguntas específicas y se abordarían con métodos también específicos, pero diseñados de modo tal de permitir tanto la realimentación entre algunos de ellos como su integración en un documento único en las etapas finales del proyecto.

En las páginas siguientes se describen en forma sucinta los diversos estudios indicando, en cada caso, los objetivos específicos, el método o las técnicas de investigación a emplear y las interrelaciones principales con los otros estudios componentes. Dichos estudios se han separado en cuatro grupos temáticos: estudios constitutivos del marco de referencia; estudios del sistema alimentario, estudios de la esfera del consumo, y estudios sobre la acción del Estado en materia alimentaria.

1. Estudios constitutivos del marco de referencia: Grupo I

Los dos estudios que integrarían este grupo tendrían por objeto proporcionar un marco de referencia al estudio del sistema alimentario, dando cuenta de la magnitud global del problema alimentario actual, de sus principales tendencias, así como de las implicaciones más generales de distintas opciones de inserción en el mercado mundial que resulten de mayor relevancia a la luz de los recursos financieros generados por el auge petrolero.

Estudio I.1

Balance de las necesidades-disponibilidades y proyecciones de oferta demanda

Con este estudio se intentaría:

i) Estimar con la mayor precisión posible (tanto de manera agregada como para los productos seleccionados) el balance entre los requerimientos alimentarios básicos y las disponibilidades nacionales de los productos necesarios para satisfacerlas;

ii) Analizar las discrepancias entre demanda de alimentos por estratos de ingreso y necesidades, y

/iii) Elaborar

iii) Elaborar algunas proyecciones de oferta y demanda bajo distintos supuestos de crecimiento del producto, de la distribución de ingresos y del comportamiento del consumo privado, determinando, en lo posible, las repercusiones de los procesos de migración urbano-rural sobre este último.

El estudio se basaría en el aprovechamiento del material estadístico existente, y se recurriría tanto a los materiales publicados como al reexamen de los cuestionarios originales en que dichos materiales se basen. Se emplearían el método o las técnicas derivados de la estadística, de la econometría y de la contabilidad nacional.

Los resultados preliminares del estudio podrían reexaminarse o ser calificados a la luz de los antecedentes que provea el estudio siguiente.

Estudio I.2

Análisis comparativo de las implicaciones más sobresalientes de distintos grados de dependencia alimentaria externa

Este estudio tendría como objetivo evaluar, en términos muy generales (cuantitativos y cualitativos), algunas de las implicaciones socioeconómicas de distintas opciones de inserción en el mercado alimentario internacional. Podrían tomarse dos hipótesis extremas: autosuficiencia alimentaria frente a plena vigencia del principio de la ventaja comparativa y, tal vez, una tercera, de tipo intermedio, que suponga, por ejemplo, cierto nivel de protección a actividades vulnerables cuya reducción o desaparición tendría un alto costo social.

Se analizarían las tendencias internacionales en materia de producción, precios, grado de control de la oferta (tanto por países como por empresas), al menos para una parte de los productos seleccionados, a efectos del balance de oferta y demanda (Estudio I.1), así como de las políticas agrícolas y comerciales de los principales países proveedores de los productos de importación y demandantes de los productos de exportación.

El análisis comparativo incluiría no sólo estimaciones cuantitativas aproximadas de las diferentes repercusiones sobre la balanza de pagos, la ocupación, el producto, el valor agregado sectorial, etc.; exploraría también las exigencias de transporte, carga, descarga y almacenamiento que

/podrían

podrían resultar particularmente críticas en la opción de mayor dependencia externa de alimentos básicos. Examinaría asimismo (aunque sólo en términos cualitativos) el efecto en la distribución del ingreso o los tipos de beneficiarios de cada una de las opciones consideradas. Esta parte podría desarrollarse una vez obtenidos algunos resultados del estudio II.1.

Finalmente, se incluirían algunas consideraciones sobre el uso posible del control de la oferta de bienes básicos como instrumento de presión político-económica a escala internacional.

Del propio contenido de este estudio se deriva que en su desarrollo se emplearían, al igual que en el anterior, técnicas estadísticas y econométricas para aprovechar exhaustivamente el material existente con el fin de obtener inferencias plausibles sobre los diversos tipos de efectos cuantitativos. Para los aspectos de carácter cualitativo, así como para las consideraciones sobre política de los países (o empresas) proveedoras o receptoras de los productos de exportación, el estudio se basaría en investigaciones y ensayos interpretativos ya efectuados.

2. Estudios del sistema alimentario: Grupo II

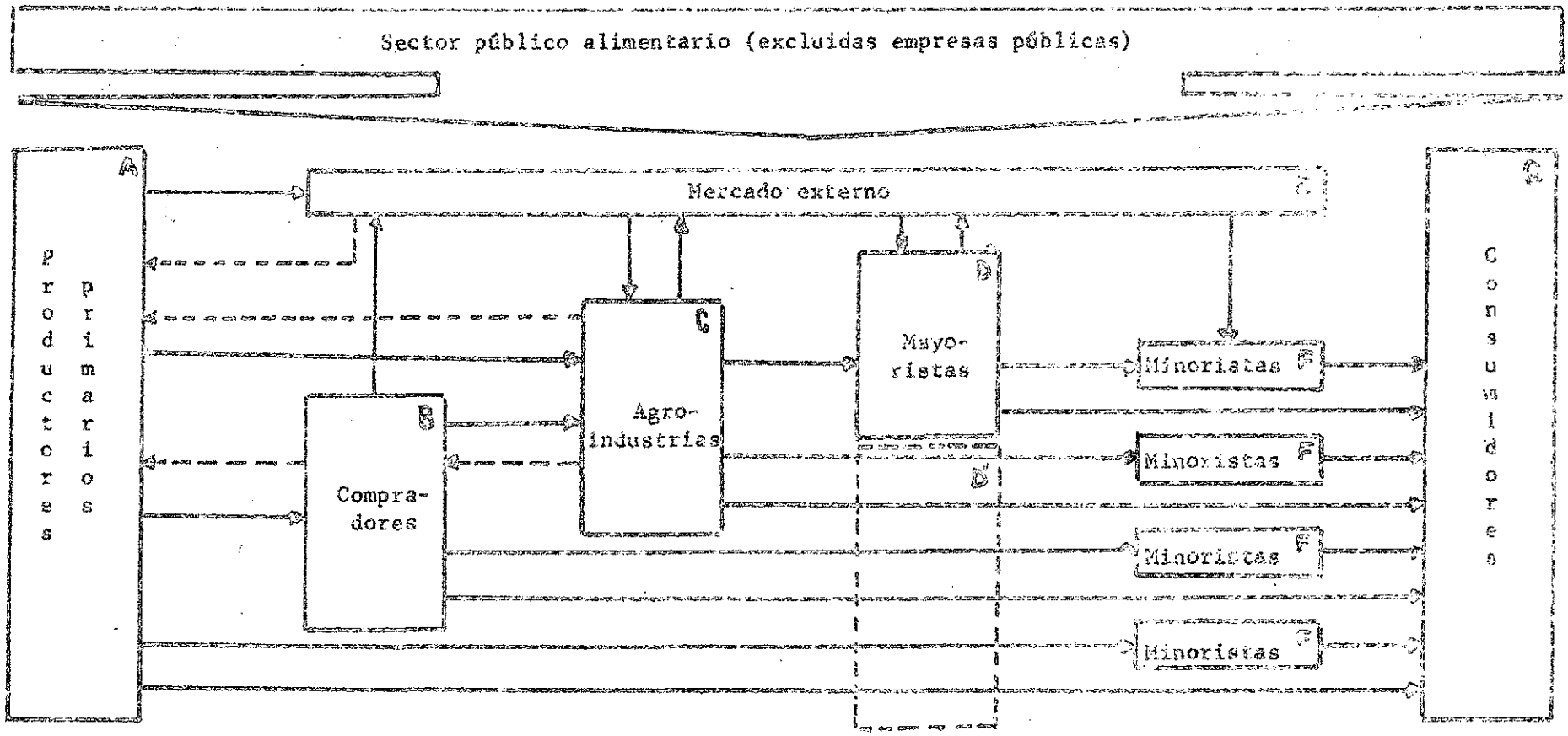
Este grupo estaría constituido por estudios de distinto nivel de agregación destinados: el primero, a dar una idea, a escala nacional, de la estructura del sistema alimentario referido a los productos de la "canasta básica"; el segundo, a analizar con cierto detalle el funcionamiento, a escala local, de algunos subsistemas sobresalientes que no quedarían debidamente cubiertos por el enfoque del sistema nacional y, el tercero, a profundizar en el estudio de las relaciones de intercambio para un grupo muy reducido de productos esenciales.

Antes de entrar a detallar las diversos investigaciones que formarían parte del estudio sobre el propio sistema alimentario, conviene precisar lo que se entendería por tal en el contexto de la presente investigación.

En el esquema anexo se representa un sistema alimentario genérico, en el cual se destacan sus elementos principales (A a F) --que se denominarán "esferas de actividad" así como los flujos de productos, insumos y servicios entre la esfera de la producción primaria (A) y la esfera del consumo final (F).

/REPRESENTACION

REPRESENTACION ESQUEMATICA DE UN SISTEMA ALIMENTARIO



——————— Flujos de producción (final) de cada esfera de actividad.

– – – – – – – Flujos de bienes y servicios intermedios (incluido financiamiento y asistencia técnica).

D' Es sólo una extensión de D para indicar flujos del tipo ADG, ADFG, etc.

/la estructura

La estructura interna de cada esfera de actividad se caracteriza por una gran complejidad, o por una heterogeneidad en términos de las unidades que las componen; así, a título de ejemplo, en la esfera de la producción primaria (A) coexisten diversos tipos de agricultura campesina con empresas capitalistas de distinta escala; en la esfera del acopio (B) coexisten el pequeño acaparador local con la empresa estatal y con la empresa exportadora transnacional o sus agentes; en la esfera del comercio minorista (F) coexisten las cadenas de supermercados con las tiendas estatales de diversa escala y con la pequeña tienda de barrio marginal; en la esfera del consumo se encuentran, desde la familia urbana de altos ingresos con acceso a una vasta red de comercio minorista, hasta el consumidor rural semiautárquico, etc.

La estructura interna de las esferas de actividad es uno de los determinantes principales tanto de los términos en que desarrolla su actividad como de sus relaciones con las otras esferas. En otras palabras, la forma y grado en que se resuelve el problema alimentario están altamente condicionados por la estructura empresarial que priva en las esferas de producción primaria, acopio, transformación y distribución, así como, en el caso de la esfera del consumo, por la estructura ocupacional, por la distribución del ingreso y por otros condicionantes de los patrones de gasto.

En efecto, una situación con predominio del complejo latifundio-minifundio en la esfera de la producción primaria dará lugar a un sistema alimentario sustancialmente diferente a otro en el que prevalezcan las comunidades aldeanas semiautárquicas o a uno donde predomine una agricultura capitalista de alto desarrollo tecnológico. En el mismo sentido, los términos en que un residente urbano de altos ingresos resuelva el problema alimentario no serán, por cierto, los mismos que emplee para solucionarlo o tratar de resolverlo, el obrero fabril, el desocupado urbano, el trabajador rural o el campesino de autosubsistencia; cada uno de ellos estará, como consumidor, al final de una cadena alimentaria de distinta amplitud y complejidad que coexiste, y a veces se entrelaza, en tiempo y espacio con las otras.

/Además

Además del análisis de la heterogeneidad que caracteriza a cada una de las esferas de actividad señaladas, el estudio del sistema alimentario implicaría analizar las condiciones que gobiernan el flujo de mercancías de una esfera a otra, pues, según el enfoque propuesto, este flujo no es sino la forma externa (o la apariencia) que asumen las relaciones sociales de intercambio entre agentes con distinta fuerza relativa para definir las condiciones de dicho intercambio.

Para ello, sólo se abordarían algunos aspectos a escala nacional, mientras que otros deberían referirse a estudios locales, a pequeños estudios por muestreo, e incluso a estudios de casos debidamente seleccionados.

Estudio II.1

Estructura del sistema alimentario nacional

Este estudio debería proporcionar una imagen, a escala nacional, de la estructura interna de las esferas de actividad, referidas, en lo posible, a los productos elegidos como "canasta básica" si la información existente permite este tipo de desagregación.

En términos generales y respecto a cada esfera de actividad, con exclusión de la del consumo, se debería:

i) Establecer una tipología de las unidades productivas que la conforman. Esta debería hacerse en función de los rasgos más significativos de las unidades productivas en lo relacionado con sus términos de participación en el sistema; así, a título de ejemplo, en el sector primario, sería necesario distinguir entre las unidades de tipo campesino y las de tipo capitalista; al interior de las primeras, hacer diferencia entre las que se encuentran por debajo o por encima del nivel de subsistencia, y al interior de las de tipo capitalista distinguir entre unidades de distinta escala de operación. En la esfera de la transformación (C) y en las de la distribución al por mayor y minorista (D, F) se debería distinguir entre la pequeña, la mediana y la gran empresa agroindustrial o agrocomercial, así como entre las de tipo estatal, privado (nacional) y transnacional;

ii) Establecer la magnitud del producto de cada esfera y del agregado alimentario controlado por cada tipo de unidad de los establecidos, según el punto anterior;

/iii) Estimar

iii) Estimar la magnitud de la ocupación que absorba cada tipo de unidad en cada esfera, y

iv) Estimar algunos indicadores de las relaciones insumo-insumo e insumo-producto, por tipo de unidad, en las esferas en que esto sea posible, así como una aproximación de los niveles de capacidad instalada ociosa.

En la esfera del mercado externo (E) y en relación con las importaciones, además de las consideraciones relativas a las unidades encargadas de realizarlas (en general semejante a las anteriores) sería necesario introducir consideraciones sobre el origen, por países, de las empresas y de los productos básicos importados.

Respecto de la esfera del consumo (G), los antecedentes a considerar se limitarían a una estratificación de los consumidores por niveles de gasto alimentario y por ubicación rural-urbana, con base en lo que pueda deducirse a partir de las encuestas de ingreso-gasto existentes.

El estudio debería completarse con un intento de aproximación a la magnitud de los flujos de mercancías entre esferas. De existir antecedentes suficientes para efectuar comparaciones intertemporales, podría intentarse analizar algunas de las principales tendencias de cambio en la estructura de las esferas de actividad.

El análisis de esas tendencias debería completarse con algunas consideraciones sobre el efecto que una serie de procesos macrosociales tienen sobre la estructura y el funcionamiento de las esferas de actividad, a modo de hacer algunas proyecciones, aun cuando puramente cualitativas, de las perspectivas del sistema alimentario. A título de ejemplo se pueden mencionar, entre otros procesos: el de urbanización-industrialización; el de descomposición de la agricultura campesina y avance de la agricultura capitalista, unido generalmente a un proceso de sustitución de granos básicos por insumos industriales, productos de exportación o productos destinados directa o indirectamente al consumo de sectores de ingresos altos; el de deterioro de las condiciones ecológicas requeridas para el sostenimiento de la actividad agrícola, derivadas tanto de incrementos en la relación hombre/tierra como de tecnologías y formas de organización de

/la producción

la producción que no contemplan debidamente las condiciones de conservación de suelos (particularmente en la región del trópico húmedo), y el de transformación de la estructura (y del nivel) ocupacional urbano y rural como consecuencia, entre otros factores, de los procesos mencionados en los puntos anteriores.

El estudio descrito se basaría en los antecedentes obtenidos de los censos agrícola, comercial e industrial, las encuestas de ingreso-gasto y otras fuentes cuantitativas existentes. En algunos casos se necesitaría aprovechar parte de los cuestionarios originales para la construcción de las tipologías propuestas. Los aspectos cualitativos, en particular los referentes a procesos de cambio, deberían basarse en la literatura existente, es decir, no supondrían investigación directa sino la integración y síntesis crítico-interpretativa de estudios ya realizados.

Los antecedentes cuantitativos que se recojan en las primeras etapas de elaboración de este estudio servirían de marco de selección en los estudios muestrales y en los estudios del caso a que se hace referencia más adelante. Por otra parte, los estudios sobre subsistemas locales (estudio II.3) sobre circuitos-producto (Estudio II.2) y sobre situaciones de consumo (Estudio III.2) permitirían agregar, en las etapas finales de este estudio, algunas consideraciones sobre las relaciones entre esferas de actividad que vayan más allá de la simple cuantificación de los flujos.

Estudio II.2

Análisis de los circuitos-producto (o subsistemas-producto)

En cierto sentido, el circuito-producto es la reducción, a la escala de un producto --o de una familia de productos semejantes en lo que a sus condiciones de producción, intercambio y consumo se refiere--, del sistema alimentario representado en el esquema de la página 26, pero, por contraste con la investigación del sistema agregado nacional, los estudios del circuito-producto deberían ayudar a comprender y caracterizar la articulación entre las diversas esferas de actividad, es decir, las relaciones sociales que se dan en los procesos de intercambio. Ello supondría el

/seguimiento

seguimiento del producto desde el nivel primario hasta el consumo final. La profundidad y el grado de detalle que este seguimiento exige es tal, que sólo podría pensarse en que estudia tres o a lo sumo cuatro familias de productos.[4/] Estas familias podrían ser, a título de ejemplo: el circuito maíz-frijol, un circuito de productos industrializados de consumo generalizado (oleaginosas o azúcar) y el circuito carne-leche.[5/] Aun para este número reducido de circuitos resultaría imposible cubrir la totalidad del país para cada uno de los componentes del circuito, por lo que la representatividad de las zonas y regiones seleccionadas para el seguimiento resultaría decisiva si se quieren obtener inferencias de tipo general de estos análisis.

Cabe agregar, sin embargo, que cualesquiera que sean las regiones elegidas para el estudio de los circuitos-producto (por ejemplo, Bajío-Distrito Federal para maíz-frijol) se debería realizar un esfuerzo por hacer un mapa donde se destaque de un modo general la magnitud y la dirección de los flujos entre zonas superavitarias y zonas con déficit. Dicho mapa constituiría un ejercicio previo a la selección de las regiones indicadas.[6/]

El circuito-producto, en un sentido estricto, termina más bien a nivel de comercio minorista que del consumidor final, y debería eslabonarse con la esfera de consumo a partir de los elementos que surjan del análisis de las llamadas situaciones de consumo. (Véase más adelante el estudio III.2.)

4/ Los productos que se estudien a este nivel deberían relacionarse y ser representativos de los procesos más importantes que han sido objeto de análisis del nivel macrosocial del sistema alimentario (Estudio II.1).

5/ De disponer de suficientes recursos se podría incorporar el circuito de un producto de exportación, pues proporcionaría un interesante contraste con los circuitos destinados al mercado interno.

6/ La selección de áreas corresponde a lo que en el diagrama de actividades (al final de este punto) se proponen como estudios preliminares.

/A diferencia

A diferencia de los estudios descritos en párrafos anteriores (I.1 a II.1), el presente sólo podría basarse en información preexistente para los efectos de seleccionar las zonas de inicio del circuito; una vez elegidas éstas, debería generar su propia información, combinando estudios por muestreo (lo más reducidos que se pueda) aplicables a las esferas de actividad involucradas y estudios de caso que permitan profundizar en las relaciones entre producción e intercambio, elegidos a partir de los primeros.

Estudio II.3

Subsistemas locales

En este nivel se analizarían algunos subsistemas que muestren diferencias importantes en el encadenamiento y en la magnitud de lo que se ha denominado esferas de actividad, es decir, entre la producción primaria, el procesamiento, la distribución y el consumo de algunos productos alimentarios. Podrían distinguirse los subsistemas que caracterizan los términos en que la población urbano-industrial resuelve la cuestión alimentaria --que podrían asimilarse a los del sistema nacional complementado con los estudios II,2 y III.2-- de aquellos relativos a sectores campesinos con producción de autosubsistencia significativa, así como de las situaciones características de los pueblos o a pequeñas zonas urbanas. Se trataría de estudios de antropología social centrados en la cuestión alimentaria de una zona campesina y de un pequeño poblado y que estudian con profundidad los factores que determinan el nivel y la composición del consumo alimentario de estos grupos.

El número de subsistemas a estudiar dependería exclusivamente de los recursos disponibles, pudiéndose, en caso extremo, limitar a un estudio de lo que podría llamarse un sistema campesino semiautárquico y a uno de un pequeño poblado urbano.

3. Estudios de la esfera del consumo: Grupo III

Los estudios de este grupo tendrían por objeto profundizar en el análisis de la esfera del consumo y de sus relaciones inmediatas con la esfera de la distribución. En términos generales, se intentaría obtener una visión de cómo se conforman las redes de distribución minorista; de cómo se condicionan los patrones de consumo de distintos grupos sociales y de cómo se expresan las diversas modalidades de relación minorista/consumidor, etc.

Estudio III.1

Tipos de mercado importantes

Esta investigación tendría por objeto profundizar en la estructura de los mercados al por mayor-minorista de algunas zonas importantes (Distrito Federal, ciudad intermedia, sistemas de mercados regionales-rurales). Se trataría de obtener una idea aproximada de la distribución espacial de la infraestructura comercial, como una tipología más precisa de las unidades componentes que la lograda en el estudio II.1. Parte central de este estudio lo constituiría el análisis de los principales mercados de abasto de las zonas urbanas seleccionadas.

El estudio de estos mercados podría basarse en información recogida específicamente por medio de encuestas por muestreo o, de no disponerse de los recursos necesarios, del aprovechamiento de estudios ya realizados sobre mercados de abasto y sobre sistemas de mercados regionales.

Estudio III.2

Situaciones de consumo

Esta parte de la investigación se centraría en la esfera del consumo y tendría por objeto analizar las diferencias más significativas de los términos en que se resuelve el problema alimentario de consumidores de distinto tipo (desde el punto de vista del ingreso, localización y ubicación en la estructura nacional de división del trabajo). Las situaciones examinadas deberían contribuir a establecer una especie de tipología de situaciones

/de consumo

de consumo que indiquen las diferentes relaciones de intercambio que --en relación con los productos de la "Canasta"-- se dan en el punto en que culminan los circuitos alimentarios. A título de ejemplo, cabría examinar, las situaciones siguientes:

- Consumidores urbanos en zonas con una amplia infraestructura minorista (tres niveles de ingreso)
- Consumidores urbanos en zonas sin o con poca infraestructura (dos niveles de ingreso)
- Consumidores rurales con acceso a infraestructura comercial (dos a tres niveles de ingreso)
- Consumidores rurales en zonas sin infraestructura comercial.

Para estos estudios se combinaría la técnica de "encuesta" en las zonas indicadas como representativas y la de "estudios de caso" para profundizar en las prácticas de compra y utilización (intrafamiliar) de los alimentos entre consumidores de distinto nivel de ingreso. Si los recursos no permitieran una cobertura del tipo propuesto, el estudio de las situaciones de consumo podría reducirse a una selección de casos importantes.

Estudio III.3

Propaganda y transformación de los patrones de consumo

Este estudio se referiría, en general, a los productos básicos seleccionados ("canasta") y a otros que muestren gran dinamismo en su capacidad de sustituir a los primeros o de ir adquiriendo peso significativo en el gasto alimentario. Debería incluir, además, un análisis comparativo de la estructura de costo y de la calidad nutricional de los alimentos tradicionales frente a sus sustitutos más sofisticados.

Los requerimientos de información directa, deberían cubrirse con preguntas complementarias a la encuesta empleada para el estudio anterior, en todo aquello relacionado con la evaluación de las repercusiones de la propaganda. Para los otros antecedentes se seleccionaría un núcleo muy reducido de productos y se realizarían "estudios de caso" en las empresas que los producen.

/Estudio

Estudio III.4

Algunas experiencias de distribución extramercantil de productos básicos

En rigor, este tópico complementaría los estudios sobre la esfera del consumo puesto que no forma parte ni del establecimiento del sistema alimentario ni del diagnóstico de las situaciones de consumo. La pertinencia de abordarlo radica en que podría proporcionar a los responsables del diseño de políticas antecedentes sobre diversas experiencias que pudieran resultar de interés, de concluirse que los mecanismos mercantiles corrientes son insuficientes para dar seguridad alimentaria a algunos de los grupos marginales de la ciudad y el campo.

El propio enunciado del tema indica que se trataría de una síntesis crítica de los materiales secundarios, que recoja las experiencias de diversos países donde este tipo de políticas se ha aplicado a uno o más productos esenciales.

4. Estudios de la acción del Estado: Grupo IV

La acción que el Estado ejerce a través de sus empresas de acopio, transformación, distribución, etc., se analizaría en el Estudio II.1. Este grupo de investigaciones abarcaría, por lo tanto, la acción del Estado como un todo, incorporando a los antecedentes anteriores aquellos que correspondan a su acción extraempresarial en materia alimentaria (sector público centralizado, banca estatal, etc.).

Se estudiaría qué organismos (o qué partes de ellos), con qué atribuciones y a través de qué instrumentos participan directamente en los distintos procesos que culminan con el consumo de alimentos; se intentaría además evaluar la eficacia de estos instrumentos para generar las conductas esperadas de parte de las unidades que conforman las distintas esferas de actividad.

Se cubrirían por lo menos los siguientes ámbitos de acción de la política estatal en relación con los productos básicos: el de los precios,

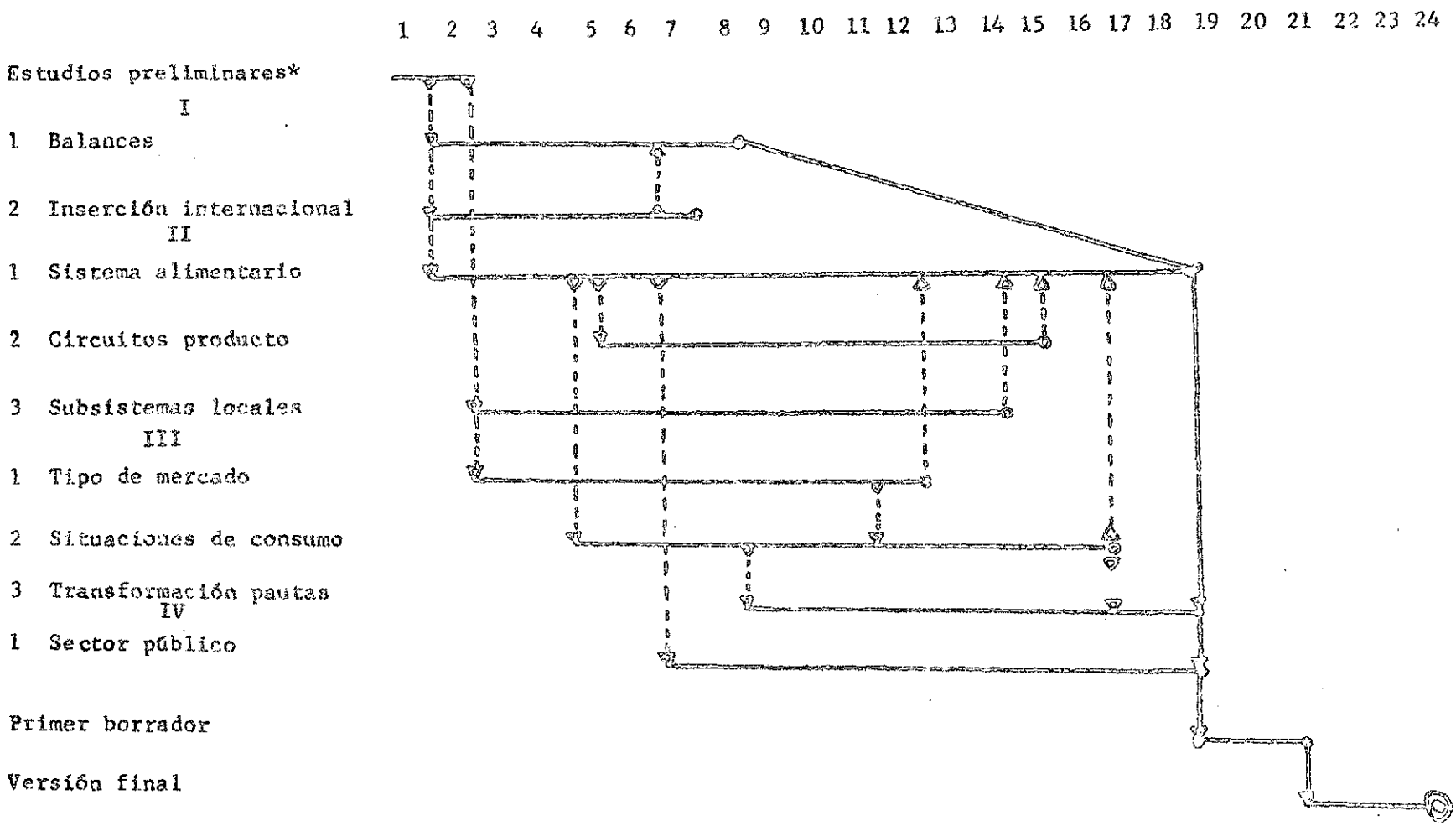
/la comercialización

la comercialización y los subsidios (a insumos y productos); el de las acciones tendientes a elevar la producción y la productividad, y, finalmente, el del financiamiento o de la política crediticia que afecta a los alimentos seleccionados.

Dependiendo de la disponibilidad de recursos para abordar este estudio, se emprenderían por separado tantos estudios parciales como ámbitos de acción estatal se considerasen. El estudio se iniciaría con un reexamen de la información recogida para la elaboración del diagnóstico del sector público que precedió a la reforma administrativa, y se complementaría con cuestionarios especiales que se enviarían a distintos niveles de las instituciones de mayor participación en cuestiones alimentarias. (Véase el calendario anexo.)

/CALENDARIO

CALENDARIO DE ACTIVIDADES Y SUS INTERRELACIONES
(meses)



▷—▷ Sentido y momentos de integración de los estudios
○ Informes de estudios parciales
∘ Partes componentes del informe final
◎ Informe final
* Corresponde a la selección de productos de la "canasta" y a la de áreas de estudio