

## Programa Nacional de Alimentos 1983-1988

### Crónica de una mesa redonda

**L**A ALIMENTACION ES, sin duda, uno de los temas mayores en la problemática económica, social y política del país. Las dimensiones principales de la situación alimentaria nacional son, en primer lugar, la permanencia de un vasto sector de población mexicana —tan extenso como 30 ó 35 millones de compatriotas— que mal vive entre nosotros con distintos grados de desnutrición mientras existen estratos sociales de mayores ingresos en los cuales —como lo señala el propio Programa Nacional de Alimentos (*Pronal*)— “el consumo de ciertos alimentos es excesivo, y el contenido de proteína animal rebasa con mucho al del resto de la

población...” (p. 63). La segunda gran dimensión se constituye por la preocupante tendencia de la planta productiva mexicana a perder progresivamente su capacidad de ofrecer los volúmenes de alimentos requeridos para satisfacer aun las necesidades nacionales más indispensables, así como la ineptitud de la cadena alimentaria para distribuirlos y abastecerlos equitativa y oportunamente tanto a lo largo y ancho del territorio nacional como en la compleja estructura de clases del país.

Los programas y políticas oficiales encaminados a enfrentar la problemática alimentaria nacional son, entonces, de enorme importancia e interés, ya sea porque

logren detener y aun revertir las graves tendencias mostradas en los últimos tiempos, o bien porque resulten incapaces o insuficientes para impedir que los problemas relacionados con la producción, distribución, abasto, almacenamiento y consumo de alimentos se agraven.

Con el propósito de evaluar, en una primera lectura, el diagnóstico y las proposiciones del gobierno en materia alimentarias para el sexenio en curso, el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM realizó, organizada por MOMENTO ECONOMICO, una mesa redonda sobre el Programa Nacional de Alimentos 1983-1988.

El evento fue presidido por el



director del centro, José Luis Ceceña Gámez, y participaron los investigadores Carmen Del Valle, del Equipo de Industria en México, Verónica Villarespe y Felipe Torres del Área del Problema Alimentario en México, Rosario Pérez Espejo del Equipo de Economía Ganadera, Salvador Rodríguez, investigador con proyecto individual, Emilio Romero, investigador del IIEc actualmente cursando la maestría en Alimentos en el Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, y Georgina Naufal, Gustavo Aguilar y Mario Zepeda, colaboradores de MOMENTO ECONOMICO.

#### Cinco aspectos críticos en el Pronal

Cinco aspectos del Pronal merecieron especial atención de los participantes en la mesa redonda:

1. La situación de la nutrición en México y su relación con los ingresos de la población; 2. La política de precios en los alimentos y su relación con los ingresos de la población; 3. El SAM como antecedente del Pronal y la falta de evaluación de la experiencia que significó; 4. La inexistencia en el Pronal de mecanismos de auténtico control, o de limitantes a la acción de las transnacionales en la producción de alimentos; y 5. La ruptura entre el diagnóstico global y los objetivos del Pronal respecto a las políticas e instrumentos que contiene.

#### 1. El tamaño del hambre en México

La desnutrición en el país presenta un panorama grave según la situación que pinta el Pronal, quien señala que en los estratos "de menores recursos la dieta, además de ser deficitaria desde el punto de vista nutricional, tiene como fuente principal calórica-proteínica los granos básicos. Este último grupo poblacional representa 40% de la población total lo que significa 30 millones de personas para 1983 y 33 millones para 1988" (p. 63).

Cabe observar —como lo hizo notar el académico Felipe Torres durante la mesa redonda— que en el Pronal la dieta mínima recomendada de proteínas y de calorías es 25% y 16% respectivamente, menor

que los niveles que se consideraban mínimos indispensables por el SAM, sin que se explique la reducción.

El cambio de parámetros repercute significativamente en la extensión de la población desnutrida y, por ende, de la población objetivo de ambos programas: de acuerdo con los parámetros que establecía el SAM (80 gramos de proteína y 2750 calorías por hombre y por día), la población que no cubría el mínimo nutricional ascendía en 1979 a 35 millones de personas.

De cualquier manera, como se destacó durante la mesa redonda, tanto el Pronal hoy como el SAM ayer coincidían en afirmar que en 1979, según encuestas realizadas por el Instituto Nacional de la Nutrición, "19 millones de personas

presentaban grave déficit en sus consumos de calorías y proteínas; de estos, 13 millones habitaban en áreas rurales y 6 en centros urbanos. En las primeras, alrededor de 6 millones eran menores de 14 años y en los segundos, 2.7 millones". (Pronal, p. 32).

Aún añade más elementos el Pronal: "...la condición más crítica se manifiesta en un gran número de niños que padecen niveles severos de desnutrición, causa central de su escaso desarrollo físico e intelectual y de la aún elevada tasa de mortalidad infantil"... "De los dos millones de niños que nacen anualmente en el país, cien mil mueren durante los dos primeros años de vida por factores relacionados con la mala nutrición y un millón sobreviven con defectos físicos o mentales debidos a insuficiencias alimentarias. Entre los niños de las familias pobres, la mitad de las muertes se originan en la interacción entre desnutrición y enfermedades infecciosas". (Pronal, p. 32).

En lo que se refiere a la concentración geográfica del hambre el Pronal señala que la desnutrición se extiende por todo el territorio nacional y, sin embargo, "es dos veces más frecuente, en promedio, en las zonas rurales" y "prevalece y es más grave en el sur, centro y sureste del país". (p. 31).

#### 2. Los ingresos de la población y la política de precios y subsidios en los alimentos.

A diferencia del SAM que despertó expectativas favorables por producirse en el contexto del "auge petrolero" de la segunda mitad del sexenio anterior, el Pronal surge en medio de la grave crisis que atraviesa el país.

Más allá de los problemas de producción y distribución de los alimentos, en el sistema económico-social mexicano su adquisición depende fundamentalmente de los ingresos de la población. Y éstos, a su vez, dependen directamente del empleo y el salario de los trabajadores de la ciudad, de los precios de garantía que obtengan los campesinos por sus productos, etcétera.

El Pronal realiza sus estimaciones

## Inflación enero-febrero: 12%

Al concluir el primer bimestre, con el crecimiento en febrero de 5.3% del Índice Nacional de Precios al Consumidor que calcula el Banco de México, la inflación acumulada en el año llega al 12%.

Tal resultado, apunta a la reactivación del crecimiento de los precios al consumidor ya que desde enero-febrero del año pasado no se había producido un incremento bimestral tan alto.

Señala, además, que la acumulación de 12 puntos porcentuales en sólo dos meses hace ya prácticamente inviable la meta oficial de limitar a 40% la inflación en 1984. Para que esa meta se lograra sería indispensable que el Índice Nacional de Precios al Consumidor tuviera un crecimiento promedio mensual de 2.26% de marzo a diciembre, cosa que se antoja imposible: considerase tan sólo que la cifra mensual más baja registrada desde enero de 1982 es de 3.1% (septiembre de 1983).

Según el ritmo que lleva, un cálculo realista ubicaría la inflación al finalizar diciembre, en una cifra cercana al 60%.

de necesidades de alimentos para el sexenio a partir de un cálculo que combina dos elementos: 1) la evolución de la *demanda efectiva* entre 1983 y 1988 y, 2) la evolución de las necesidades *adicionales* de alimentos que no podrán ser satisfechos por la demanda efectiva en virtud de que los ingresos reales de la mayor parte de la población no sólo no aumentarán sino que se deprimirán a lo largo del sexenio, para volver a un nivel cercano (aunque todavía inferior) al que tenían en 1982, sólo hasta 1988.

Existe una brecha creciente entre la evolución de la demanda efectiva de la población respecto a la evolución de las necesidades mínimas nutricionales. Y aunque el *Pronal* calcula los requerimientos adicionales de alimentos que serían necesarios para satisfacer la segunda, emerge de inmediato una importante cuestión planteada durante la mesa redonda y a la que el *Pronal* no ofrece respuesta: aun logrando que se produjeran o que se obtuvieran los alimentos necesarios para satisfacer las necesidades mínimas de la totalidad de la población, ¿cómo habría de adquirirlos un importante sector de ésta que verá reducidos sus ingresos durante la crisis?

La voz de alarma la lanza el mismo *Pronal* aunque en éste — como en otros casos importantes — no ofrece soluciones correspondientes a la gravedad de lo que detecta: "El problema fundamental se presenta en la población ubicada en los estratos de bajos ingresos, donde los efectos de la crisis económica repercuten a corto plazo en una importante reducción de su ingesta calórica. Después aumenta gradualmente hasta alcanzar, en 1982, un nivel similar, aunque todavía menor que el obtenido en 1982. La caída promedio de la ingesta calórica de los estratos bajos representará casi 18% entre 1982 y 1984 en la población agrícola y 10% en la población no agrícola"... "De no tomarse las medidas de emergencia adecuadas, la situación alimentaria de esta población... podrá verse fuertemente deteriorada, con los riesgos sociales que ello implica". (p. 61).

Es pertinente en ese sentido la conclusión de la investigadora

Verónica Villarespe quien planteó: "Es necesario atacar las causas del problema alimentario y no sólo sus efectos, y para ello es imprescindible la transformación de la política económica en su conjunto, transformación que implica el beneficio de la mayoría de la población y no sólo el propósito de restablecer en 1988 los niveles de consumo que tenía esa población en 1982".

El tema de una política de precios adecuada para los alimentos recibió especial atención durante la mesa redonda. La complejidad del problema se resume en la siguiente contradicción: ¿Control de precios? Dada la compleja estructura de productores de alimentos, entre los cuales participan desde campesinos pobres hasta grandes empresas transnacionales, y dada la inflación de costos, si los precios de alimentos se mantienen por debajo del promedio de los costos, se tiende a afectar realmente a los pequeños y numerosos productores quienes cuentan con menores escalas de producción (mayores costos por unidad), tecnologías menos desarrolladas, etcétera, si por lo contrario, se liberan los precios, a quien se sacrifica es al consumidor de los sectores de más bajos recursos dadas las restricciones que la crisis y la política económica contenida en el Programa Inmediato de Reordenación Económica plantea al salario y al empleo. ¿Cómo salvar esta contradicción sin afectar a la producción o sin deprimir aún más los niveles de consumo de grandes estratos de la población? MOMENTO ECONOMICO piensa que la solución sólo es factible rompiendo las premisas en las que se da la contradicción: contención al salario y al empleo, y funcionamiento capitalista de las empresas productoras de alimentos. Por un lado, sería necesario igualar el incremento del salario al crecimiento del Índice Nacional de Precios al Consumidor; por otro, igualar el aumento de los precios de los alimentos básicos al aumento de los salarios. Seguidamente sería fundamental que el Estado y las organizaciones sociales (el llamado "sector social" de la economía) se hicieran cargo de la producción de los alimentos básicos en su totalidad, de manera que su producción

no estuviera sujeta a las limitaciones y orientaciones que impone la ganancia empresarial.

El caso de la leche ilustra bien los obstáculos que confronta la producción de un artículo básico cuando está regido por criterios de ganancia empresarial y no de satisfacción de las necesidades de la sociedad. La investigadora Carmen Del Valle lo señaló durante la mesa redonda: "ha aumentado el consumo de leche bronca en cantidades exorbitantes. Actualmente 54% de la producción primaria de leche se consume como leche bronca, mientras sólo 19% va a pasteurización y 27% es para derivados y leches industrializadas. Esta situación, entre otras cosas, se debe a la política de precios que está controlada para la producción primaria que se destina a pasteurización, mientras que está libre para la leche que se vende en condiciones de leche bronca y para los derivados lácteos, mientras que para las leches industrializadas se ejercen control de precios".

"Lo que se observa — continúa la investigadora Del Valle — es que hay una baja en la producción de leche pasteurizada... Se han reducido las pasteurizadoras, aparte de que se han concentrado mucho: de ser cinco muy importantes ahora quedan tres muy importantes; dos dejaron de pasteurizar y se dedican a producir derivados lácteos, área en la que encuentran precios libres. Es entonces en forma de derivados lácteos como se puede consumir gran parte de la proteína de leche. El consumo en esta forma lo realizan básicamente sectores de altos ingresos. Pero si se quitara el control del precio a la leche pasteurizada no creo que disminuiría la porción destinada a la producción de quesos y otros derivados lácteos porque, de todas formas, a cada aumento del precio de la leche le siguen, en escala aún mayor, aumentos a los precios de los derivados, lo que mantendría la limitación a la producción y al consumo de leche pasteurizada".

Por los efectos que tendría sobre los niveles de nutrición de amplias capas de la población mexicana, Del Valle afirmó: "sería catastrófico eliminar el control de precios a la leche".

### 3. El SAM y el Pronal

La existencia de una experiencia previa en materia de programación alimentaria cuyo funcionamiento no fue evaluado —al menos públicamente— suscitó importantes cuestionamientos por parte de los participantes en la mesa redonda: "Pronal, al igual que el SAM, plantea alcanzar sus objetivos mediante cambios profundos en las esferas de la producción, distribución y consumo, en los que, sin mencionar de manera concreta los canales, se compromete exclusivamente al sector público —vía instituciones oficiales— a hacer operante las políticas alimentarias contenidas en el programa referido".

Por su parte, la investigadora Rosario Pérez Espejo puntualizó sobre la experiencia del SAM no asimilada en el Pronal: "Entre las cuestiones que más se criticaron al SAM, dentro de esa estructura metodológica tan consistente, se destacó la ausencia de un planteamiento agrario. Difícilmente se puede solucionar el problema de la producción agrícola cuando no se está contemplando el problema de la tenencia de la tierra. Es obvio que están íntimamente ligados". Pronal comparte con el SAM esa *pequeña diferencia* —señaló Pérez Espejo.

### 4. Pronal y transnacionales

Otro aspecto fundamental tratado durante la mesa redonda fue el relativo a la ausencia de una política del Pronal frente a las empresas transnacionales que actúan en el campo de los alimentos. Al respecto Verónica Villarespe afirmó: "Si bien es cierto que la penetración y el control de las corporaciones transnacionales no es igual en todas las fases de la cadena agroalimentaria, según el producto de que se trate, sí puede afirmarse que en general estas corporaciones inciden en la producción de bienes de capital para la industria alimentaria, en la transformación industrial de dicho producto, en su distribución y en su precio".

"La sustitución de cultivos, por ejemplo, ha sido un problema grave en la agricultura mexicana, en par-

ticular en la década del 60. Es entonces cuando cultivos como el sorgo y la soya son introducidos a nivel comercial desplazando, sobre todo, el cultivo del maíz. Tanto el sorgo como la soya son destinados al consumo animal. Las fábricas de alimentos balanceados son las grandes consumidoras de soya. Llama la atención que el Pronal ubique entre los alimentos prioritarios a la carne de aves y no la de res u otras carnes. Y llama la atención porque la carne de pollo es la que tendría más importancia en el renglón carne de aves, ya que es la carne que se consume comúnmente. Casi el 100% de los pollos que se venden en el mercado han sido alimentados con alimentos balanceados y las fábricas productoras de ese alimento son en más de 90% transnacionales. Aún más, las líneas genéticas de pollos y el alimento balanceado conforman un paquete tecnológico manejado e impuesto por estas corporaciones. Entonces, el que el Pronal considere a la carne de pollo como alimento prioritario y dé estímulo a los productores significa que la sustitución del cultivo del maíz por el de soya seguirá un ritmo creciente, lo que conducirá a importaciones también crecientes, tanto en volumen como en dinero, de maíz".

Al respecto, Pérez Espejo argumentó: "El hecho de incluir el pollo como un alimento prioritario

causa extrañeza porque en el período 1975-1980 el incremento en la producción de carne de cerdo fue mucho más grande y es menor la dependencia en la producción de carne de cerdo que en la de carne de pollo. Esto, por ejemplo, se observa en las líneas genéticas en las cuales no hay igual grado de dependencia en los cerdos que en las aves. Sin embargo, yo entiendo que sean prioritarios tanto pollos como cerdos en las canastas de consumo porque en cierta forma presentan una competencia por la menor tierra que requieren en relación con la carne de res. Esta necesita de extensiones de tierra muy grandes, lo que no ocurre con cerdos y aves. En mi opinión, aunque la producción de sorgo, soya y cártamo inclusive han competido fuertemente con los alimentos básicos no de 1960 a la fecha, sino desde 1965, creo que sería más grave plantear un incremento en la producción de carnes rojas —de res sobre todo".

Al recorrer los elementos planteados en las líneas anteriores se antoja formular una pregunta que puede ser clave en el asunto de la problemática alimentaria nacional. ¿Cuenta el gobierno mexicano con los medios necesarios para revertir las graves tendencias registradas en el campo de la nutrición, la producción, el consumo, el abasto? Da la impresión de que no es así. De que el Estado se mantiene en una posición marginal en la cadena alimentaria, y que la crisis agobia a los campesinos pobres y a los pequeños y medianos productores mientras el capital transnacional gana espacio, y la producción de alimentos depende en gran medida de criterios empresariales.

El diagnóstico del Pronal sobre la problemática alimentaria nacional está mucho más a la medida de las circunstancias que las políticas propuestas que se antojan absolutamente insuficientes para cubrir las urgentes necesidades en la materia.

En la presentación pública del Pronal, el presidente Miguel de la Madrid señaló que la alimentación "es punto de partida de los demás satisfactores". Sí, pero como se ve, ese punto de partida es aún difuso y de confusa ubicación. (MZ).

