



# EL TEMA AGROALIMENTARIO EN LA

# 4T:

**aproximación inicial  
a las convergencias**

BEATRIZ DE LA TEJERA H. \*, ÁNGEL SANTOS O. \*

Es muy temprano para realizar una evaluación sobre las propuestas de la llamada 4T (cuarta transformación) en relación al tema agroalimentario, dado que recién se han formulado varias iniciativas de política pública en la administración federal actual, y otros pocos programas apenas se han iniciado y puesto en marcha. En ese sentido, lo que presentamos es sólo un primer intento por identificar coincidencias entre las propuestas de la 4T y un conjunto de propuestas que hemos planteado desde hace tiempo, en diferentes textos académicos, respecto a lo que hemos considerado deberían ser componentes importantes de una política pública dirigida a mejorar las condiciones del sector agroalimentario, y en particular de la población, principalmente rural y *rururbana*, vinculada directa y estratégicamente con este tema.

Para ello, recuperamos contenidos publicados con anterioridad en los que hemos expresado claramente nuestras ideas básicas sobre estos temas. Hemos considerado importante hacer esta reflexión inicial porque la comunidad académica juega un papel muy importante como voz crítica, eco y orientador de la sociedad, y eso implica ir haciendo los altos necesarios en el camino para

\* Universidad Autónoma de Chapingo.  
Contacto: bdelatejera@gmail.com

reflexionar sobre la relación de la academia con el Estado, para identificar tanto problemas como aciertos. Por otra parte, opinamos que nos encontramos ante una coyuntura muy importante en la vida de nuestro país, en la que los académicos requerimos mostrar abiertamente diferencias y convergencias, tanto con el Estado como al interior de nuestras comunidades, para impulsar y acompañar procesos participativos amplios de análisis sobre temas trascendentes, en este caso, los procesos agroalimentarios.



Este documento es, entonces, un muy breve recuento inicial, tanto por el carácter divulgativo como por su inmediatez, que pretendemos continuar en siguientes publicaciones. Hemos definido cuatro apartados: en el primero resumimos algunas ideas centrales en torno a lo que podríamos llamar un diagnóstico mínimo del tema, tanto desde nuestro punto de vista como del gobierno federal, para ubicar cuáles son los temas y preocupaciones compartidas. Como segundo apartado, recuperamos propuestas básicas que hemos formulado, en torno a temas agroalimentarios. A continuación, en un tercer apartado, enumeramos programas enunciados hasta ahora como parte del plan de la 4T vinculados a temas agroalimentarios, que recuperamos del último libro de López Obrador (2019), el cual resume la visión de la administración actual. Finalmente, cerramos este breve texto haciendo una reflexión general sobre algunas de las propuestas gubernamentales básicas del tema agroalimentario, dadas las convergencias identificadas y nuestra visión como universitarios y parte constituyente de la comunidad académica de nuestro país.



## ¿DIAGNÓSTICO COMPARTIDO?

Como señalábamos hace unos años (De la Tejera *et al.*, 2017), la inseguridad alimentaria en el mundo y en México es alarmante. En 2018 se estimaban, en promedio, 704 millones de personas que padecían esta situación en un nivel grave en el globo, y en México se calculaban, en sus niveles de inseguridad alimentaria moderada o grave, 36.2 millones, según la misma fuente (Faostat, 2020). Para enfrentar el problema, algunos países diseñaron programas específicos contra el hambre, lo mismo sucedió en México. Sin embargo, en la realidad, al momento de operar muchos de estos programas, las políticas agroalimentarias se han

sumergido en un régimen agroalimentario corporativo internacional (McMichael, 2015), donde ha dominado la hegemonía del mercado controlado por las grandes corporaciones transnacionales y con un papel importante de los estados, que han cumplido el papel de asegurar los circuitos transnacionales de los alimentos.

En el caso mexicano, las políticas agroalimentarias de las últimas décadas (hasta noviembre de 2018) se habían orientado a garantizar a la población el acceso, la disponibilidad y el abasto de alimentos, en concordancia con un concepto de seguridad ali-

mentaria en el que había jugado un papel muy importante la producción industrial en manos de grandes corporaciones, y se había marginado el autoabasto y la producción campesina (Acuña, 2015). El resultado de esta orientación en la política pública agroalimentaria fue un proceso de cada vez mayor dependencia alimentaria en el que el abasto de una proporción creciente de los productos alimentarios estratégicos en México ha dependido del exterior (De la Tejera *et al*, 2017).

Como señalábamos desde hace casi dos décadas (Appendini, García y De la Tejera, 2003), la fuerza homogeneizadora, en la que las ventajas comparativas se realizan a través del comercio internacional liberalizado y se impone una división internacional del trabajo, fue capaz de subordinar lo nacional a lo global y favoreció la profundización de las desigualdades de todo tipo. Entre ellas, desigualdades entre el mundo rural y urbano, entre territorios, entre productores de diferentes cultivos y entre productores y comercializadores, todos estos procesos con múltiples contradicciones.

Por el lado de la producción, los niveles de dependencia agroalimentaria alcanzados después de tres décadas de caminar sobre la ruta de este régimen agroalimentario corporativo fueron impresionantes. De acuerdo a datos oficiales (Banxico, 2016), la balanza agropecuaria de México ha sido deficitaria durante casi todo este periodo (1988-2018), ya que sólo durante algunos años este déficit fue temporalmente resuelto por la exportación de algunas frutas, hortalizas, producción pecuaria y agroindustrial específicos (principalmente aguacate, berries, cerveza y tequila). Aun así, los niveles de dependencia alimentaria han sido muy altos, ya que, a lo largo de casi todo este periodo, hemos importado grandes cantidades de alimentos básicos, hasta alcanzar en 2016, por ejemplo, en promedio, aproximadamente la tercera parte del maíz del que disponíamos, 10% del frijol y, en arroz, las importaciones casi cuadruplicaron lo producido nacionalmente (375%). En trigo la importación en ese año fue 124% de lo producido (SIAP, 2016, en De la Tejera, Santos y Ayala, 2017). Para el último año, apenas empiezan a revertirse algunas de estas tendencias. Se reporta para el periodo octubre 2018-septiembre 2019, por ejemplo, que en arroz la relación entre lo importado y lo producido en el país se redujo de 4.23 a 4.08% y en frijol de 15 a 10% (SIAP, 2019).

En el rubro de la alimentación pasó lo mismo: se impusieron patrones de consumo homogeneizados de ciertos estilos y marcas, influidos por las empresas agroindustriales y comercializadoras, mayoritariamente corporaciones transnacionales. De esta forma, se han producido parale-



DICONSA

lamente dos procesos en México: por una parte, una “deslocalización” de los sistemas alimentarios, lo que a su vez produjo un debilitamiento de los vínculos entre alimentos y territorio, desde la producción hasta el consumo; por otra, un severo cambio alimentario. En este proceso, una proporción creciente de alimentos se tiene que adquirir en el mercado, situación reforzada por el veloz crecimiento de una población urbana en su mayoría desvinculada de la producción de alimentos.

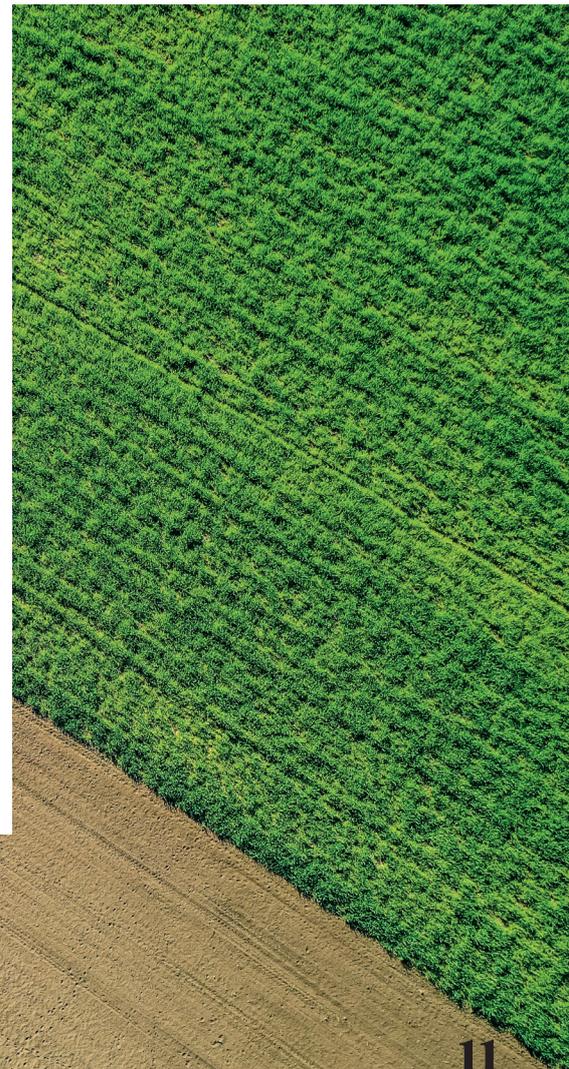
La política pública alimentaria reforzó también este proceso. Por ejemplo, durante 2015-2016 participamos en un proyecto de investigación colaborativa realizado a lo largo de todo México (Ayala *et al*, 2016). En el proyecto se aplicaron poco más de tres mil encuestas (n=3199) a destinatarios del Programa de Apoyo Alimentario denominado Pal-SH (Programa Alimentario-Sin Hambre). El Programa proveía 18 productos alimenticios básicos a más de medio millón de familias y era operado por Diconsa, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social. La muestra cubrió localidades dispersas en todo el territorio nacional. Pudimos constatar que la mitad de estos productos, como café soluble, chocolate en polvo, cereales de avena, chiles enlatados y leche en polvo, entre otros, eran producidos por transnacionales de alimentos y comprados y distribuidos por Diconsa con fondos públicos.



Se estimó entonces (Arana y Cabada, 2015) que estas compras representaban una proporción importante de las transferencias de 322 millones de dólares anuales mediante 717 mil tarjetas denominadas “sin hambre”. Adicionalmente, la incorporación de estos productos en el programa contribuía a sustituir los alimentos locales por procesados, generando enormes ganancias a las compañías. Esta modificación de hábitos alimentarios se vio también favorecida por la firma de convenios, por parte de estas dependencias con transnacionales como la empresa Nestlé, para realizar proyectos como el llamado “mi dulce negocio”. En este proyecto se “capacitaba” a 15 mil mujeres para elaborar y vender postres casa por casa (con productos Nestlé) para “autoemplearse y adquirir mayor educación nutricional”. Además de crear nuevas necesidades de consumo, se agudizaba el problema ya muy severo de obesidad y sobrepeso.

El diagnóstico de la actual administración federal respecto al sector es muy claro, cuando indica López Obrador (2019), en su publicación más reciente, estar en desacuerdo con:

... la concepción neoliberal, según la cual, el campo no tiene viabilidad económica y sus pobladores deben aceptar con resignación las condiciones impuestas por el mercado... la agricultura de exportación ha crecido, pero también se ha descuidado la producción para el mercado interno... el déficit en la balanza comercial alcanzó 4,365.2 millones de dólares en el trienio 2011-2013 y en el periodo TLCAN (1994-2015) se han importado alimentos por un total de 3,57,570.7 millones de dólares... cada año hemos tenido que destinar 16,253.2 millones de dólares para comprar alimentos... Tan sólo en el último sexenio se importaron 120 millones de toneladas de granos (maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo y soya)... a causa del deterioro agropecuario, hemos perdido empleos rurales... En 1993, la población ocupada en el sector agropecuario era de 8,842,774 personas y para 2016 fueron 6,537,180 personas... no obstante, la importancia del Programa de Abasto Rural... en algunos sitios se vio afectado por desviaciones... en algunas tiendas diversos productos se vendían a un precio más alto que en el comercio privado... con un subsidio de por medio, es inaceptable... (López Obrador, 2019: 104-110).



Como puede observarse, están muy presentes, en esta visión diagnóstica del gobierno federal actual hacia el sector agroalimentario, tres elementos: la necesidad de cambiar las políticas erróneas hacia el campo por parte del sector público, en particular respecto a las condiciones impuestas por el mercado, la dependencia alimentaria y el abasto.

Estos tres elementos son totalmente coincidentes con la visión que hemos planteado en los textos citados: la vigencia de un régimen agroalimentario corporativo que impone ciertas condiciones del mercado para la producción y oferta agropecuaria y la alimentación y demanda alimentaria, una fuerte dependencia alimentaria como su derivado lógico y el papel estatal jugado hasta ahora en el fortalecimiento de estos procesos.

Considerando estos puntos convergentes en el diagnóstico, a continuación, revisaremos rápidamente, sólo a manera de ilustración, algunas propuestas centrales que hemos formulado, recuperando también propuestas estratégicas planteadas por la administración actual, para identificar, de igual manera, algunas convergencias iniciales, como sugerimos en el título de este trabajo.



## PROPUESTAS CENTRALES EN TORNO A TEMAS AGROALIMENTARIOS

Reflexionábamos en un texto reciente (De la Tejera *et al.*, 2018) que, frente a estos serios problemas de vulnerabilidad ante el mercado internacional, dependencia económica y alimentaria del exterior, inseguridad y malos hábitos alimentarios, entre otros problemas centrales, ha prevalecido inequívocamente, de manera fundamental, la desigualdad económica. Enfrentar estos problemas requiere entender el problema agroalimentario en sus múltiples dimensiones y escalas, considerando desde la producción agropecuaria hasta el consumo e incluyendo actores rurales, periurbanos y urbanos. También implica analizar los procesos en sus distintas dimensiones: histórica, económica, política, cultural, tecnológica, productiva y social, al menos.

También es urgente iniciar búsquedas para encontrar salidas que permitan ir construyendo las difíciles resistencias a las tendencias dominantes de homogeneización y deslocalización alimentaria, y al mismo tiempo ubicar y acompañar las iniciativas múltiples de diversos actores que van emergiendo en nuestro país. Enfatizábamos que se requieren procesos de reconversión, desde el abasto de insumos en la producción agrícola hasta el acercamiento entre productores y consumidores, modificación de hábitos alimentarios, relocaliza-

ción de productos componentes de la dieta y una visión politizada de nuevas formas de reconstruir los procesos agroalimentarios al margen de los regímenes corporativos dominados por empresas transnacionales que sólo han profundizado las desigualdades sociales y económicas (De la Tejera *et al.*, 2018).

En otro artículo señalábamos que **...es estratégico buscar salidas para la recuperación de la seguridad y soberanía alimentarias, al menos en los productos estratégicos alimentarios que consume la mayoría de la población... el diseño de una política pública que pueda enfrentar adecuadamente estos retos... (la) coordinación (de los) programas públicos (e) instancias gubernamentales y no gubernamentales, instancias académicas y sectores sociales... una política orientada a satisfacer en mayor medida los requerimientos alimentarios de las familias pobres del país, rurales, urbanas y periurbanas.**



## PROGRAMAS 4T VINCULADOS A TEMAS AGROALIMENTARIOS

Se consideraba urgente articular el abasto de los programas alimentarios con las ofertas regionales de productos y con los hábitos alimentarios regionales, además, para disminuir costos de operación y de transacción, mejorar la oportunidad del abasto, la calidad de los productos y fomentar, de manera significativa, la producción regional. Además, acortar canales de comercialización y relocalización alimentaria (De la Tejera, Santos y Ayala, 2017).

De lo anterior, podemos desprender un conjunto de planteamientos propositivos que responden al diagnóstico enumerado previamente, que quedaron plasmados en estos textos recientes y que podemos resumir en lo siguiente:

a) La necesidad de entender el problema agroalimentario en sus múltiples escalas, considerando desde la producción agropecuaria hasta el consumo, lo que implica que se requieren procesos de reconversión desde el abasto de insumos hasta la producción y transformación agrícola.

b) Analizarlo en sus distintas dimensiones: histórica, económica, política, cultural, tecnológica, productiva y social.

c) Incluir en las propuestas de solución a los diferentes actores rurales, periurbanos y urbanos, así como el acercamiento entre productores y consumidores.

d) Ir construyendo las difíciles resistencias a las tendencias dominantes de homogeneización y deslocalización alimentaria, que implica modificación de hábitos alimentarios y relocalización de productos componentes de la dieta.

e) Avanzar en construir puentes, alianzas y articulaciones entre actores, regiones, productos, al margen de los regímenes corporativos dominados por empresas trasnacionales.

f) Iniciar la recuperación de la seguridad y soberanía alimentarias, en los productos estratégicos alimentarios que consume la mayoría de la población.

Para responder a retos y problemas centrales que se enunciaron en el apartado previo, el gobierno federal ha propuesto lo siguiente (López Obrador, 2019):

**...ha sido prioritaria la recuperación del campo. Promover el desarrollo rural implica mejorar las condiciones de vida de los campesinos y fortalecer las actividades campesinas... no es fácil revertir el profundo deterioro del campo... pero también creemos que con una acción gubernamental decidida y eficaz a favor del medio rural y sus pobladores, será posible revertir la devastación y dar paso al progreso, al fortalecimiento cultural y al bienestar social.**

- Se entrega, en forma directa, un apoyo económico para la siembra a 1,800,000 ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.
- Se corrigió el vicio del acaparamiento de los subsidios por unas cuantas empresas agropecuarias.
- Se mantiene un eficaz programa fitosanitario en productos orientados al mercado mundial.
- Estamos procurando aumentar el crédito al sector agropecuario por medio de la banca nacional de desarrollo, y a través de la banca comercial en garantía de la hacienda pública, y se está fortaleciendo y limpiando el seguro agropecuario.
- Se está invirtiendo en la construcción y terminación de obras de infraestructura agrícola.
- Se inició el programa crédito ganadero a la palabra.
- Sembrando Vida es un programa que incentiva el establecimiento de sistemas productivos agroforestales, combinando la producción de cultivos tradicionales con árboles frutales y maderables, mediante el sistema de milpa intercalada con árboles frutales (MIAF)... orientado a poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para proyectos agroforestales... Reciben un ingreso mensual de 5 mil pesos y apoyos en especie con acompañamiento técnico.

co... el plan es sembrar un millón de hectáreas y dar trabajo a 400,000 sembradores... se avanzó en 575,000 hectáreas y se crearon 230,000 empleos permanentes... se atempera el fenómeno migratorio y se produce madera, frutas y alimentos... rehabilitación de selva y bosque y rescate y protección de flora y fauna nativa.

- Prohibido el uso de semillas de maíz transgénico.
- Se creó el organismo público descentralizado denominado Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex) encargado de administrar precios de garantía y abasto popular.
- Se establecieron los siguientes precios de garantía: maíz (\$5,610 pesos/tonelada) más \$150 para flete por tonelada, para productores de hasta cinco hectáreas y hasta 20 toneladas. Frijol (\$14,500/tonelada) para productores de 20-30 hectáreas de temporal o cinco de riego y hasta 15 toneladas. Trigo (\$5,790 por tonelada, hasta 100 toneladas); arroz (\$6,120 por tonelada, hasta 120 toneladas). Leche \$8.20 por litro, con un promedio de 15 l por vaca... la presencia de Liconsa ha pasado de 11 estados a 26, de 5,100 lecheros a 20,000 y se abrieron 35 nuevos centros de acopio.
- La canasta básica se integrará sólo por aquellos productos altamente prioritarios o básicos... Diconsa hará las compras directamente a los productores... al mayoreo... se dará preferencia a productos regionales...
- Se establecerán precios máximos para los productos de la canasta básica... se asegurará el abasto de maíz, al precio más bajo... sólo se venderá leche Liconsa... (López Obrador, 2019: 111-120).





## A MANERA DE REFLEXIÓN...

Si partimos de los puntos destacados del diagnóstico y las propuestas derivadas, tanto por los autores como por el gobierno federal, en relación al tema agroalimentario, encontramos, a manera de resumen, lo siguiente:

Para afrontar las condiciones que ha impuesto el mercado y corporaciones para la producción agropecuaria, al menos en los productos más estratégicos de la dieta nacional, se establecieron precios de garantía en maíz, frijol, trigo, arroz y leche, y se han planteado medidas para reorientar el acaparamiento de los subsidios por grandes empresas agropecuarias. Se está proponiendo fortalecer el papel del Estado a través de la creación de un organismo público descentralizado denominado Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex), encargado de administrar precios de garantía y abasto popular.

Para revertir la fuerte dependencia alimentaria, resultado de más de tres décadas, se propone entregar, en forma directa, subsidios para la siembra a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, prohibir el uso de semillas de maíz transgénico, y de manera fundamental incentivar el establecimiento de sistemas productivos agroforestales. También se plantea aumentar el crédito al sector agropecuario y la construcción y terminación de obras de infraestructura agrícola. Destaca que los apoyos antes prioritarios orientados a la agroexportación de productos seleccionados, ahora se menciona sólo en términos de un programa fitosanitario en productos orientados al mercado mundial.

En relación al tema alimentario y de abasto, se apunta claramente al problema de definición de “la canasta básica”, atacando las distorsiones encontradas en la investigación realizada, cuando se señala que se integrará sólo por aquellos productos altamente prioritarios o básicos y sólo se venderá leche Liconsa, que Diconsa hará las compras directamente a los productores, al mayoreo, y que se dará preferencia a productos regionales. El problema de precios mencionado se enfrenta con la medida de establecer precios máximos y asegurar el abasto de maíz, al precio más bajo...

De esta manera, consideramos que se dan pasos importantes en la solución de algunos de los problemas estratégicos en los que coincidimos con la administración actual, si bien, habrá que “dar tiempo al tiempo...” y dar seguimiento a la ejecución y diseño específico de cada uno de los programas y propuestas. Falta aún, desde nuestro punto de vista, una perspectiva más integral e intercalar del tema agroalimentario, incluir en las propuestas de solución a los diferentes actores. Es estratégico, como mencionábamos, ir construyendo verdaderos procesos de participación local-regional-nacional que puedan oponerse eficientemente a las tendencias dominantes, tanto de homogeneización productiva como alimentaria, y brindar alternativas amplias a los controlados circuitos de comercialización corporativa y transnacional, pero pensamos que se inician caminos por la recuperación de la seguridad y soberanía alimentarias.

La modificación de hábitos alimentarios y relocalización de productos componentes de la dieta es una tarea de mediano y largo plazo, pero parece que hay voluntad en los centros neurálgicos de la política nacional para dirigir los recursos y esfuerzos en ese sentido. Nos queda avanzar en construir puentes, alianzas y articulaciones necesarias encaminados al bienestar de la mayoría de la población.



## REFERENCIAS

- Acuña, R.O. (2015). *Aproximaciones al vínculo entre la política social y el problema alimentario en el México rural*. Ponencia Congreso ALAS 2015.
- Appendini, K., García, R., y De la Tejera, B. (2003). Seguridad alimentaria y calidad de los alimentos: ¿una estrategia campesina? *European Review of Latin American and Caribbean Studies*. 75: 65-83.
- Arana, M., y Cabada, X. (2015). Las políticas de nutrición como rehén de las transnacionales y los conflictos de interés: la epidemia de obesidad y diabetes en México. *Observatorio del derecho a la alimentación y a la nutrición*. Pp. 77-79.
- Ayala, A., De la Tejera, B., López, R., et al. (2016). *Informe final: estudio de seguimiento 2015 de la satisfacción de los beneficiarios del Esquema-PAL-SINHAMBRE*. México: UMSNH.
- Banxico. (2016). Sistema de información económica. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarDirectorioCuadros&sector=1&sectorDescripcion=Balanza>
- De la Tejera, B., Santos, O., Méndez, L., et al. (2018). Procesos agroalimentarios en las relaciones rururbanas: un caso en el municipio de Morelia. En Guillermo Valdiviezo Ocampo y Guadalupe Ocampo (coord.). *Cambio socioterritorial y desarrollo local*. Edit. UNACH-Colofón. Pp. 53-75.
- De la Tejera B., Santos, A. (2017). Hacia el fortalecimiento de la capacidad de producción alimentaria en el campo y la ciudad mexicanos: una mirada desde los hogares marginados. En Dante Ariel Ayala Ortiz (coord.), *Universidad y programas sociales*. Colección Centenario-UMSNH-Porrúa-UMSNH. Pp. 147-164.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO/STAT). (2020). *Datos de seguridad alimentaria*. Disponible en: [fao.org/faostat/es/#data/FS](http://fao.org/faostat/es/#data/FS)
- López-Obrador, A.M. (2019). *Hacia una economía moral*. México: Edit. Planeta.
- McMichael, P. (2015). *Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias*. México: Porrúa.
- Servicio de Información Agroalimentaria (SIAP). (2019). *Boletín mensual/Balanza disponibilidad-consumo*. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader). Noviembre.

