

La política alimentaria calderonista y los efectos sociales en el campo mexicano

*Olivia Acuña Rodarte**

RESUMEN

El presente artículo aborda un breve análisis de las estrategias en materia de política alimentaria del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, para enfrentar la crisis de la tortilla y de los alimentos, generadas a principios de 2007 y durante el presente año, respectivamente. A partir de una revisión de los saldos de la política foxista, se plantea cómo los gobiernos neoliberales, pero particularmente el calderonista, ha centrado su estrategia alimentaria en una serie de medidas, programas y pactos con las empresas que controlan el mercado agroalimentario en México, convirtiéndose en los actores centrales de la política alimentaria, al ser éstas las que definen finalmente las líneas para supuestamente enfrentar la crisis. Esta situación ha desdibujado el papel central que los productores en el campo podrían tener en la autosuficiencia alimentaria. Asimismo, se analizan algunos de los efectos sociales de esta política fallida, tales como movilizaciones, encarecimiento de los alimentos e incremento de la pobreza.

ABSTRACT

This paper deals with a brief analysis of the strategies with regard to Felipe Calderon's government alimentary policy to face the tortilla crisis and the alimentary crisis, originated in the early 2007 and during the current year, respectively. From a balance check up of Fox's politics, it is set up as neoliberal governments, but specifically in Calderon's one, it has centered its alimentary strategy in a series of programmed measures and agreements with companies that control the agroalimentary market in Mexico, becoming in the central actors of the alimentary policy, being these the ones that define the lines to supposedly face the crisis. This situation has blurred the central role that the country producers may in the self-sufficiency. Likewise, we analyze some social effects of this unsuccessful policy, such as mobilizations, escalating prices of food and the poverty's increase.

INTRODUCCIÓN

Durante los años del llamado desarrollo estabilizador, una de las características más importantes de este periodo, es que si bien el

* Profesora-investigadora en el Departamento de Relaciones Sociales, UAM-Xochimilco.

campo había sido subordinado a las necesidades del proceso de industrialización, esto garantizó simultáneamente la inyección de importantes recursos públicos hacia el sector que le permitió, entre otras cosas, salvaguardar la autosuficiencia alimentaria por al menos tres décadas. Hacia finales de la década de 1960 esta situación comienza a transformarse, perdiéndose paulatinamente la producción suficiente de alimentos. La crisis económica detonada por el sobre-endeudamiento y la caída de los precios del petróleo de principios de la década de 1980, reorientó la política hacia las importaciones sostenidas de alimentos, lo que en nuestros días significa una dependencia alimentaria de alrededor del 40 por ciento.

Sin embargo, sería con el gobierno de Salinas de Gortari que esta política se profundizaría en el contexto de las reformas al agro, entre las que destacan la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), cuyo apartado agrícola contiene la apertura indiscriminada y acelerada de los granos básicos, incluyendo maíz y frijol; y por otra parte, el desmantelamiento del aparato estatal encargado de regular los precios, la comercialización, el financiamiento y la distribución de productos en el campo.

El ascenso de los panistas al poder no transformó esta política, con mucho, los gobiernos blanquiazules le imprimieron a ésta como sello particular la continuidad y profundización del modelo neoliberal y la evidente vinculación con las grandes empresas monopólicas.

El autonombrado “presidente del empleo”, Felipe Calderón, se ha enfrentado en los dos años de gobierno de su gestión, a una situación crítica prácticamente en todas las áreas. En materia de seguridad pública, es de todos sabido los fracasos y los costos en vidas humanas de una estrategia de militarización del país. En el terreno económico, los efectos de la crisis financiera de Estados Unidos, aunada a una política nacional sustentada en las inversiones extranjeras y los mercados de exportación, han resultado en una caída significativa en la generación del empleo y el crecimiento del producto interno bruto (PIB). Sin embargo, sería la crisis de la tortilla –y en general de los alimentos– el primer signo que evidenciara la incapacidad de su gobierno para atender las causas sociales. Las formas como enfrentó la crisis también hicieron evidente los estrechos vínculos que existen entre este sector de la clase política y las grandes empresas privadas.

Este ensayo se dedica precisamente a analizar, en el marco de la crisis agroalimentaria, los elementos centrales de la política alimentaria del gobierno calderonista, tratando de destacar aquellos aspectos característicos de su gobierno, así como los principales efectos sociales que ésta ha tenido.

LOS ANTECEDENTES. EL “BLINDAJE AGROALIMENTARIO” FOXISTA Y LA REVUELTA CAMPESINA

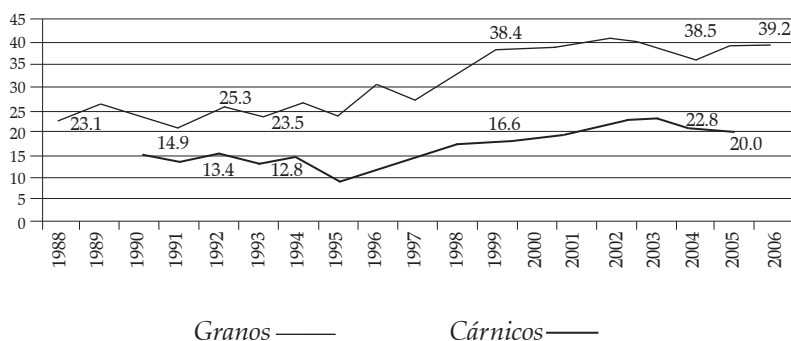
De 1982 a la fecha, los distintos gobiernos han instrumentado el modelo de las ventajas comparativas, de tal manera que el sector de granos básicos ha sufrido una constante y profunda descapitalización, debido, principalmente, al abandono estatal y la apertura comercial acelerada e indiscriminada. Si bien durante los primeros años de los gobiernos neoliberales los programas y subsidios lograron mantenerse, en el gobierno de Salinas de Gortari se realizaron cambios estructurales que fracturaron prácticamente todo el sistema de apoyos gubernamentales y desarticularon paulatinamente la cadena alimentaria, de tal manera que el sector agroindustrial comenzó a sustentar sus insumos en las importaciones.¹

Tanto el gobierno de Salinas como el de Zedillo, concentraron sus esfuerzos en dismantelar la producción campesina de granos básicos bajo argumentos eficientistas y de competitividad. A la par de esta política emergieron programas asistenciales que “intentaron” compensar las pérdidas en el medio rural y los efectos sociales que había traído abandonar el campo mexicano y dejarlo a la suerte del mercado. La consecuencia más importante ha sido la dependencia alimentaria, que hoy en día, en el contexto de una crisis global de alimentos, le ha explotado en las manos al gobierno de Felipe Calderón. Como puede observarse en la Gráfica 1, la dependencia alimentaria se ha mantenido con una tendencia a la alza prácticamente desde 1995.

¹ Entre los factores que explican esta preferencia por las importaciones se encuentran no sólo los precios, sino la diversidad del producto externo, la flexibilidad en su almacenaje y el otorgamiento de créditos de parte de Estados Unidos.

GRÁFICA 1

Indicadores % de dependencia alimentaria para granos y cárnicos



FUENTE: ANEC con datos de SAIP/Sagarpa, Bancomext-Banco de México (Banxico).

NOTA: *Granos* incluye: maíz, frijol, trigo, sorgo, arroz, soya y cebada. *Cárnicos* incluye: carne de cerdo, de Bovino y aves.

Los costos sociales de esta estrategia son considerables: abandono de tierras campesinas para migrar hacia Estados Unidos o a las regiones agroexportadoras del país; abandono y rentismo de tierras agrícolas; descapitalización prolongada del campo agrícola; pauperización de las familias en el campo; multiplicación y agravamiento de la desnutrición, de la pobreza y caída del poder adquisitivo, así como explosión de conflictos sociales y políticos derivados de la inflación alimentaria, entre otros.

En el caso del maíz, si bien la producción se ha sostenido e incluso ha crecido desde 1994, cuando sumó 18 millones de toneladas (hoy rebasa los 22 millones), se desplomaron la producción de soya, de algodón y de arroz, a tal grado que registramos en estos tres cultivos una dependencia del exterior de entre 70 y más de 90% (Suárez, 2007). En el caso del maíz, se dio una concentración en manos de agricultores ricos de Sinaloa, además de que los campesinos del sur-sureste sostuvieron sus cultivos a partir del sacrificio de la calidad de vida propia y de su familia, y a costa del capital ambiental, porque se amplió la superficie de cultivo en bosques, selva y acahuales y a los hijos no se les mandó a la escuela, sino a trabajar a las ciudades para que remitieran dinero que sostuviera la actividad agrícola. El costo social, como se ve, ha sido brutal.

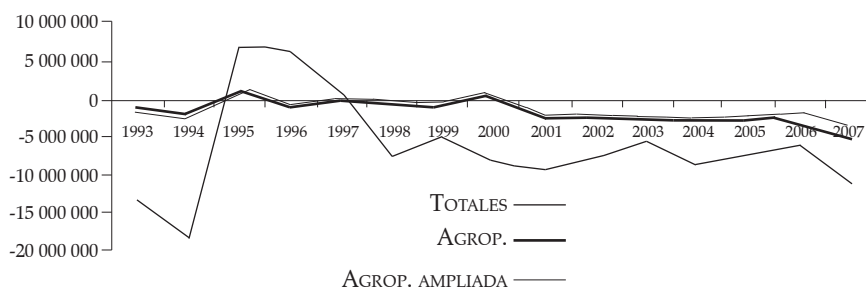
El llamado gobierno del cambio propuso, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), estrategias encaminadas a la disminución de la pobreza, satisfacción de la demanda de empleo y crecimiento sostenido del 7%. El centro de su propuesta se orientó al llamado desarrollo humano, el cual tenía como ejes la educación y el desarrollo de capacidades. Aunque en el PND no se encontraba claramente una propuesta sobre la política alimentaria, el equipo de transición agropecuario dio a conocer un documento titulado "Propuesta de desarrollo rural y agroalimentaria, 2001-2006", en el que de inicio se argumentaba una serie de deficiencias de las administraciones anteriores y se planteaban las líneas de política en materia de desarrollo rural integral. En este sentido, se proponía buscar el bienestar de la población a partir de la provisión y el acceso a los servicios básicos, mediante una serie de actividades económicas que complementarían la producción agropecuaria. En cuanto a la agricultura, se procuraría "satisfacer con eficiencia las necesidades del mercado interno y buscar el acceso a los mercados externos, buscando la seguridad alimentaria y una balanza agroalimentaria favorable"² (Fritscher, 2001).

Como puede observarse, en la propuesta del equipo de transición hay una clara tendencia eficientista, productivista, y orientada a la conversión de actividades más rentables, sobre todo aquellas vinculadas al mercado de exportación. Aunque el documento planteaba la búsqueda de la seguridad alimentaria y una balanza agroalimentaria favorable, los hechos indican una tendencia no sólo contraria, sino que es precisamente en ese sexenio que se ahonda la dependencia alimentaria.

En ese sentido, también es importante señalar que con Vicente Fox comienza a utilizarse el concepto de seguridad alimentaria,

² En cuanto a la producción del mercado interno, la propuesta del documento consideraba una transformación urgente que la hiciera competitiva frente al producto exterior, sobre todo cuando el marco del TLCAN define una apertura total para el 2008. Para ello se requieren varias medidas de corte estructural, como la promoción a la reconversión productiva, según la vocación de las tierras y las características de la demanda, la integración de cadenas agroalimentarias, la construcción de un sistema de comercialización eficiente, así como un nuevo modelo financiero y de administración de riesgos para el campo. Con respecto a los subsidios, se planteaba la bursatilización de Procampo y la creación de un novedoso sistema de apoyos a la rentabilidad (Fritscher, 2001).

GRÁFICA 2
Balanza comercial total. Agropecuaria y agroalimentaria



FUENTE: ANEC con datos de Banxico-INEGI-Secon.

NOTA: Agropecuaria ampliada incluye la sumatoria de Balanza agrop. más los sectores de alimentos, bebidas y tabaco.

término común que si bien implica políticamente una estrategia para asegurar a la población la alimentación, no conlleva la autosuficiencia, mientras que la soberanía alimentaria ha sido definida como el derecho de la gente para producir su propio alimento, proteger y regular la producción agrícola doméstica (Mazzei, 2007).

Habría que decir que, en relación al gobierno de Calderón, Fox desarrolló su gestión en condiciones macroeconómicas muy favorables que le hubieran permitido impulsar realmente la producción nacional. Además, se vio favorecido por el incremento del envío de remesas, lo cual permitió una estabilidad en las finanzas públicas.³ Condiciones positivas en los mercados financieros a escala internacional coadyuvaron a esta estabilidad –además de precios altos del petróleo–, de tal manera que en ese periodo México logró una tasa de crecimiento real promedio del 3.3%. Esas condiciones permitían una política de incremento del gasto público dedicado al sector agropecuario; sin embargo, si bien en el periodo hubo un ligero repunte, la tendencia real fue una reducción del presupuesto asignado.

³ Las remesas pasaron de los 6 573 millones de dólares en el 2000 a 23 742 millones de dólares para el último año de gobierno de Fox, lo cual indica un crecimiento de más del 350% en el periodo (*La Jornada del Campo*, 14 de octubre de 2008).

Para mediados de 2002 la situación del campo era ya muy complicada, al grado que el gobierno se vio obligado a instrumentar un “blindaje agroalimentario” que consistiría, según declaraciones de Javier Usabiaga, entonces secretario de Agricultura, en el impulso a las cadenas productivas, reconversión productiva, mejoramiento de la comercialización, nuevo sistema financiero rural, programa de investigación y transferencia de tecnología, capacitación, asistencia técnica, sanidad, inocuidad agroalimentaria e información, fortalecimiento de un verdadero federalismo, y creación de nuevas oportunidades para el desarrollo de la sociedad rural (*La Jornada*, 09/08/02).

La situación no era para menos, la medida pretendía “preparar” a los productores frente a la entrada libre de arancel de todos los productos del campo para el primero de enero de 2003 (excepto maíz, leche y frijol), así como a los efectos de la nueva ley agrícola estadounidense que preveía un importante incremento de los subsidios a sus productores.

Considerado, para muchos, un programa en el papel, el supuesto blindaje buscaba aplicar una política de subsidios, apoyos y programas de fomento al campo, para mejorar las condiciones de productividad y competitividad de los productos agropecuarios mexicanos, para enfrentar la apertura de mercados con el TLCAN. Sin embargo, esta estrategia terminaría acotada por un presupuesto raquítico al agro, de tal manera que prácticamente ninguna de las ofertas se concretó (*La Jornada*, 08/12/02). En palabras de Armando Bartra, la Sagarpa “anunció un blindaje agroalimentario totalmente hueco, cuando no se cuestiona en lo mínimo la apertura comercial y tampoco se cuenta con recursos suficientes para revirarles a nuestros desleales socios del norte con subsidios de magnitud comparable a los suyos”. Cuestionaba el autor: ¿qué significa blindaje cuando se rechaza la revisión del capítulo agropecuario del TLCAN, mientras que de un gasto público programable fuertemente mermado, sólo una ínfima parte le corresponde al desarrollo rural? (*La Jornada*, 15/12/02).

La decepcionante medida dejó ver su verdadera esencia populista al confrontarla con los datos del saldo negativo que presentó la balanza agroalimentaria en todos los años del sexenio foxista, así como por los sobrecupos autorizados para maíz y leche en polvo, prácticamente en todo el periodo. El Cuadro 1 muestra nuevamente

CUADRO 1
*Saldo de la balanza agropecuaria y agroalimentaria
 e importaciones agroalimentarias
 (millones de dólares)*

AÑO	SALDO	IMPORTACIONES
		AGROALIMENTARIAS
2000	-1, 161	4,618
2001	-2,664	5,496
2002	-2,935	5,837
2003	-2,981	6,419
2004	-3,115	7,148
2005	-2,552	8,118

FUENTE: elaboración propia con datos del
Sexto Informe de Gobierno, Vicente Fox, 2006.

cómo no sólo no se revirtió la dependencia sino que se consolidó e incrementó significativamente.

El fracaso evidente de esta propuesta que rayó en la demagogia y el populismo característico de Vicente Fox, estallaría meses más tarde con el surgimiento del Movimiento el campo no aguanta más (MECNAM), órgano que aglutinó a importantes centrales campesinas independientes y oficiales en torno a la renegociación del apartado agrícola del TLCAN y la defensa de la soberanía alimentaria. Tras meses de movilizaciones logró sentar en la mesa de negociaciones al Ejecutivo Federal, estableciéndose el Acuerdo Nacional para el Campo (ANC), el cual planteaba una estrategia conjunta para revertir los efectos del TLCAN sobre la base, entre otras cosas, de rediseñar los programas gubernamentales e incrementar el presupuesto rural. A pesar de que la fuerza organizativa que empujó el Acuerdo construyó nuevas formas de ser movimiento, las estrategias de cooptación y clientelismo del gobierno terminaron por hacer del ANC letra muerta para la mayoría de las organizaciones.

Tras el incumplimiento del ANC y la fractura del MECNAM, la política alimentaria foxista continuó privilegiando las importaciones de alimentos, dadas las supuestas ventajas en los precios internacionales. El abandono de la autosuficiencia alimentaria se sustentó

bajo el argumento neoliberal de que los países de la gran franja equinoccial no tienen vocación cerealera y es más razonable que importen granos baratos a que los produzcan caros (*La Jornada del Campo*, 13/05/08). Con ello, la dependencia alimentaria se disparó de manera significativa a partir del gobierno foxista. Dos referentes hacen evidente esta situación: por una parte, el saldo negativo de la balanza agropecuaria y agrolimentaria pasó de -688 millones de dólares en 1999 a -2 552 seis años después. En cuanto a los sobrecupos de maíz, es decir, las importaciones por arriba de la cuota libre de arancel estipulada en el TLCAN, pasaron de más de tres millones de toneladas en el 2001 a cerca de cinco millones para el 2005; esto es, un incremento del 60 por ciento.

CUADRO 2
Sobrecupos de maíz y leche en polvo de 2001 a 2005
(toneladas)

AÑO	MAÍZ		LECHE EN POLVO	
	CUPO	SOBRECUPPO	CUPO	SOBRECUPPO
2001	3 407 920	3 130 742	126 870	58 863
2002	3 380 058	2 576 918	119 890	35 014
2003	3 307 623	3 773 318	128 780	20 528
2004	3 367 855	3 698 208	130 762	n.d.
2005	3 179 984	4 982 970	134 813	46 974

FUENTE: elaboración propia con datos del *Sexto Informe de Gobierno*, Vicente Fox, 2006.

Se debe señalar que los sobrecupos fueron introducidos sin pagar la cuota correspondiente, la cual llegó en tan sólo cinco años de su gobierno, a más de 1 200 millones de dólares sin cobrarse (Suárez, 2007), mostrándose la falta de voluntad política de Vicente Fox no sólo para garantizar la autosuficiencia alimentaria sino tan sólo para cubrir los acuerdos establecidos en el capítulo agropecuario del TLCAN.

LA POLÍTICA ALIMENTARIA DE CALDERÓN

La crisis de la tortilla y el pacto con las empresas oligopólicas

Cuando Calderón llega al poder, México ya importaba cerca del 40% de sus alimentos. Las principales empresas agroindustriales habían establecido un sistema bien armado de compras en el exterior que permitía en el mercado nacional deprimir los precios para acceder a cosechas a precios “competitivos”. Tanto para Calderón como para los gobiernos anteriores, estos mecanismos operaban en concordancia con el libre mercado, de tal manera que lo importante era en todo caso “asegurar” el abasto de alimentos, independientemente de su procedencia.

Sin embargo, las cosas cambiarían radicalmente unos meses después de la llegada de Calderón a la Presidencia. Si de atender las señales del mercado se trataba, éstas no eran alentadoras hacia finales del 2006, de tal manera que se hubieran esperado, por parte del gabinete económico de Calderón, acciones preventivas frente a un escenario global de alza de precios de los principales granos básicos. Según el propio Banco Mundial, de fines de 2006 a principios de 2008, el precio de los alimentos en general se incrementó en casi 50%.⁴ Pero la cosa no paraba ahí, según estimaciones del Institute of Science in Society, con datos del Internacional Food Policy Research Institute, de continuar las tendencias, el precio de los alimentos aumentaría entre 20 y 33% para 2010 y entre 26 y 35% más para 2020 (*La Jornada del Campo*, 13/05/08).

Esa situación se expresaría en nuestro país particularmente con los incrementos desmedidos de la tortilla, lo que en la prensa se dio a conocer como el “tortillazo”. Al iniciar enero de 2007, a escasos 35 días del nuevo gobierno de derecha, los precios de la tortilla se dispararon “sorpresivamente” de los seis pesos en que se vendía en noviembre del 2006 a niveles de 9-10 pesos por kilogramo en el Distrito Federal, y se reportó que en algunas entidades de la República llegó a 15 pesos. Esto representó un desmedido incremento de 67% en un sólo

⁴ El problema del incremento del precio de la tortilla no es nuevo, la tendencia se ha acentuado prácticamente desde 1994, ya que entre ese año y 1999 se estima que el precio de la tortilla se incrementó 483% en términos reales (García y Keleman, 2007).

mes para el caso de la Ciudad de México y de 150% en el interior del país.⁵

Este golpe severo a la economía popular colocó a nuestro país en una situación de inseguridad alimentaria sin precedentes en las últimas cinco décadas.

El llamado “tortillazo” de Calderón causó un descontento generalizado en el país, agudizado por el ridículo aumento a los salarios mínimos de 1.6% que en los primeros días del año había autorizado la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, en concordancia con las políticas neoliberales de contención salarial y de privilegiar el capital sobre el trabajo (Suárez, 2007).

El tortillazo de Calderón se ubicó rápidamente como un tema mediático de primeras planas y, de hecho, se transformó en un problema político nacional de primera magnitud durante todo enero.

Ante el indebido aumento a los precios de la tortilla, el nuevo gobierno federal y sus voceros argumentaron que sólo se trataba de “una burbuja de precios que rápidamente se acabaría”, que era un problema “inflado por los medios” y que “tenía causas externas, fuera del control gubernamental”, que “por lo pronto dejaran de consumir tortillas para abatir los precios”.⁶

Para los primeros diez días de enero, la crisis de la tortilla seguía siendo, junto con el narcotráfico, tema central de la agenda política nacional. De acuerdo con encuestas periodísticas y gubernamentales, la popularidad de Calderón, había caído hasta en 20% y la mayor parte de los ciudadanos percibía que la responsabilidad del alza de los precios de las tortillas era del presidente y de su equipo,⁷ no responsabilidad de factores externos o de los especuladores.

⁵ De diciembre de 1993 a diciembre de 2006, el precio de la tortilla se incrementó en términos nominales en 650%, al pasar de 0.80 a 6.00 pesos por kilogramo, es decir, hubo alzas promedio anuales de 50% (entrevista Víctor Suárez, 2008).

⁶ Para los gobiernos federales en turno de 1994 a 2006 el comportamiento de los precios de la tortilla era “normal” y no había motivos para revisar y reorientar las políticas hacia la cadena maíz-tortilla. Que los más pobres disminuyeran el consumo de tortilla ante un incremento de precios no representaba ningún problema de ingresos, nutrición y seguridad para millones de mexicanos; se trataba de un comportamiento perfectamente racional de los consumidores en un mercado “libre”: a mayor precio, menor consumo, hasta lograr un nuevo precio de equilibrio.

⁷ En su columna “Estrictamente personal”, de *El Universal*, Raymundo Riva Palacio informó el 24 de enero de 2007 que una encuesta levantada por el Cisen

Incluso el gobernador del Banco de México, Guillermo Ortiz, mostró preocupación por los efectos inflacionarios del incremento desmedido de los precios de la tortilla y llamó a “combatir enérgicamente a los especuladores” como una acción urgente para “garantizar la estabilidad macroeconómica”.⁸

La crisis de la tortilla se convirtió rápidamente en el primer problema de orden social y político que enfrentaba el gobierno calderonista, ya que su impacto en la población comenzó a provocar una crisis de legitimidad, por lo que resultaba urgente tomar medidas.

Así, el 18 de enero de 2007 se firmó, en Los Pinos, el Acuerdo para Estabilizar el Precio de la Tortilla, con vigencia al 30 de abril de dicho año, entre el gobierno federal, organismos campesinos y del sector molinero, así como grandes empresas del sector de alimentos en México, todos ellos sin representatividad ni legitimidad, ya que por ejemplo, el sector molinero sólo comprometía a 5 mil de las 65 mil tortillerías existentes en el país.

En la mesa de negociaciones del acuerdo, con Calderón Hinojosa al centro, se encontraban entre los empresarios, González Barrera, Raymundo Gómez Flores –presidente de Minsa–, dirigentes de molineros –como Juan Camacho Gómez, de la Unión Nacional de Industriales de Molinos y Tortillerías Cintéotl. También se dieron cita representantes de empresas, como Rogelio José Ganem, de Cargill México; Vicente Yáñez, director de la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD); Raúl Argüelles, vicepresidente de Wal-Mart, y Pablo Elizondo, director de Bimbo. El acuerdo también fue suscrito por el Consejo Nacional Agropecuario

mostró que en una sola semana la popularidad de Felipe Calderón había caído 15% debido al encarecimiento de la tortilla. Esto colocó a su gobierno apenas arriba de 50% de aprobación. El 14 de febrero *La Jornada* difundió una encuesta de Parametría, que indicaba que la aprobación social de Calderón había bajado de 70 a 48% en una semana de enero, debido al alza en la tortilla y la percepción amplia de que él y su gobierno eran responsables (Suárez, 2007).

⁸ Según consignó la prensa el 12 de enero de 2007, el gobernador del Banco de México, Guillermo Ortiz, declaró en un seminario en el ITAM que los aumentos en los precios de la tortilla y del azúcar obedecían a acciones de especuladores y acaparadores, así como a un mercado poco competitivo. *El Universal* citó a Ortiz en el sentido de que “los incrementos son injustificables y pidió a las autoridades competentes tomar cartas en el asunto” (*El Universal*, 12 de enero de 2007).

(CNA), el Consejo Promotor y Regulador de la Cadena Maíz-Tortilla, el Consejo Empresarial de la Industria del Maíz y sus Derivados, la Cámara Nacional del Maíz, Alsur y la Comercializadora Portimex.

Pero ¿qué significó pactar un acuerdo en materia económica y social entre el gobierno federal y los grandes actores de la industria de los alimentos en México? Detrás del acuerdo, comenzó a dibujarse claramente lo que desde la campaña por la Presidencia era de todos sabido: la estrecha vinculación entre Calderón y las empresas oligopólicas del país. El acuerdo representó una forma de ser gobierno, la posición que tendrían en las decisiones de este país los sectores empresariales más privilegiados, se desnudaba pues, una política de alianza con el sector privado.

Por añadidura, habría que decir que el acuerdo, lejos de pactar la reversión en el incremento de los precios, legitimó el alza al establecer como precio concertado de 8.50 pesos el kilogramo de la tortilla y cinco pesos el kilogramo de harina de maíz. Asimismo, el pacto favoreció que un monopolio de la industria panificadora del trigo se proyectara como un nuevo y gran jugador en el mercado de la tortilla. En efecto, se trata de Bimbo, cuyo fundador Lorenzo Servitje, fue uno de los padrinos y principales promotores de Felipe Calderón en la campaña electoral. El acuerdo estableció en su cláusula quinta que “Bimbo se compromete a reducir el kilo de tortilla Milpa Real de tamaño regular, al nivel de 8 pesos con 50 centavos en los más de 300 mil puntos de venta donde distribuye sus productos” (Suárez, 2007). De igual forma, los centros comerciales afiliados a la ANTAD y Wal-Mart de México reiteraron su compromiso de no incrementar el precio del kilo de tortilla, que se ha mantenido por debajo de seis pesos en sus más de 1 900 puntos de venta. Como sabemos, el precio al que la empresa vende la tortilla se encuentra “castigado”, por así decirlo, ya que opera como una especie de “producto gancho” para los compradores.

Otras medidas frente a la crisis fueron incrementar al doble las cuotas de importación del maíz, es decir, el acceso de hasta 13 millones de toneladas del exterior que llegarían entre los meses de febrero y marzo (García y Keleman, 2007). La medida respondía nuevamente a los intereses de empresas agrupadas en el CNA, las cuales exigieron un aumento del cupo de importación a 2 millones 850 mil toneladas de maíz para consumo de aves, cerdo y ganado,

lo que les permitiría frenar los aumentos de otros básicos como el huevo y la carne (*La Jornada*, 19/01/07).

Destacaba el anuncio del gobierno federal de crear, mediante distintos agentes productivos, una "reserva estratégica de maíz blanco" para el consumo humano, lo que aparentemente implicaba retomar el esquema de la desaparecida Conasupo. Sin embargo, los anuncios de las cosechas de Sinaloa desdibujaron esta iniciativa, de tal manera que los elementos sustantivos del acuerdo volvían a colocarse en el pacto con las empresas privadas. En ese sentido, destaca el hecho de que el sector social de los productores prácticamente fue excluido, dejándose de lado la voz de importantes organizaciones de productores de granos básicos y quedando la representatividad campesina tan sólo en la Confederación Nacional Campesina.

Como parte del acuerdo, se declaraba como delito federal (artículo 253 del Código Penal Federal) la especulación del grano, sancionándose con prisión de tres a diez años y multa, y se invitaba a denunciar ante la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), órgano que canalizaría las demandas ante la Procuraduría General de la República. Lo cierto es que, en los hechos, la Profeco reconoció que de las más de 60 mil tortillerías que existen en el país, el personal de la dependencia únicamente podría visitar 298 tortillerías y 70 supermercados por semana en tan sólo 26 ciudades del país, es decir, que prácticamente se daba por hecho la imposibilidad de verificar el cumplimiento del acuerdo. Lo más que atinaban a proponer funcionarios de Profeco es que los consumidores se convirtieran en una especie de "verificadores". Pero si estas declaraciones no bastaban, el secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), recomendó "acudir a las tiendas de autoservicio y supermercados, donde la tortilla se vende por debajo de los seis pesos el kilo" (*La Jornada*, 17/05/08), es decir, nuevamente se hacía explícito el contubernio con las empresas del ramo.

A pesar del pacto calderonista, el descontento social se acrecentó de tal forma que propició la organización y coordinación de los sindicatos, organizaciones campesinas y sociales en contra del alza de los precios, la falta de una política a favor del campo y de la ausencia de un incremento emergente de los salarios. Ello desembocó en la primera manifestación multitudinaria contra el gobierno de Calderón el 31 de enero de 2007, del Ángel de la

Independencia al Zócalo de la Ciudad de México y cuya consigna más importante era la frenar la carestía de los alimentos.

Aunque entre febrero y marzo la situación del incremento del precio de la tortilla se mantuvo fuera de control, los esfuerzos publicitarios del gobierno federal habían tenido cierto éxito, puesto que el “tortillazo” ya no era noticia y las protestas sociales habían declinado para dar paso a algunas “mesas de diálogo” entre los sindicatos y organizaciones campesinas y sociales y los secretarios del Trabajo, Economía y Agricultura.

Pese al clima de triunfalismo y optimismo en el gobierno federal por la llegada de la abundante cosecha de maíz blanco del ciclo otoño-invierno de Sinaloa, de 4.7 millones de toneladas, los precios de la tortilla continuaron subiendo, lo que obligó al gobierno a firmar un nuevo pacto.⁹ El 25 de abril del mismo año se firmó en Los Pinos el denominado Acuerdo y mesa de diálogo para el fortalecimiento, el abasto y la estabilidad de los precios de la cadena maíz-tortilla.

Entre otras bondades de la segunda versión del pacto, se canalizaron dos mil millones de subsidios públicos a no más de 20 grandes empresas harineras, comercializadoras y del sector pecuario por “hacer el favor” de comprar la cosecha de maíz de Sinaloa, sin ningún compromiso a cambio para bajar los precios del maíz, la harina de maíz, las tortillas o los productos de origen animal¹⁰ (Suárez, 2007).

El fracaso del primer pacto hizo evidente que el problema de fondo de la crisis de la tortilla no se encontraba solamente en el aumento de los precios internacionales, sino que había causas estructurales como la especulación del mercado interno, el aumento en los precios de los insumos de la cadena maíz-tortilla y el manejo del abasto a nivel nacional bajo una visión neoliberal (García y Keleman, 2007).

⁹ El secretario de la Sagarpa, Alberto Cárdenas Jiménez, sostuvo que no era necesaria la firma de un nuevo pacto maíz-tortilla, ya que habría un excedente de 1.5 a 2 millones de toneladas de grano; “hay país y mucho maíz”, señaló en clara alusión a la campaña sin maíz no hay país, que varias organizaciones campesinas y ambientalistas habían iniciado en junio de ese año (*La Jornada*, 08 de diciembre de 2007).

¹⁰ Ese recurso público se entregó mediante un programa de Sagarpa y Aserca que subsidió en proporciones de 40 a 80% los fletes del maíz a diferentes destinos, y que cubrió en 50% las prima de cobertura de precios.

De la crisis de la tortilla a la crisis alimentaria

La crisis de la tortilla en México apenas logró avizorar lo que meses más tarde se convertiría en una crisis mundial de alimentos. Múltiples factores se conjugaron para elevar los precios no sólo del maíz, sino también del trigo y el arroz, entre otros. Según el Banco Mundial, de fines de 2006 a principios de 2008, el precio de los alimentos en general se incrementó en casi 50% (*La Jornada del Campo*, 13/05/08). El crecimiento económico de países como China y la India densamente poblados y con una creciente demanda de alimentos y materias primas; la crisis de energéticos y la subsiguiente producción de agrocombustibles especialmente sobre la base de granos ("alimento" para los autos y no para las personas), así como el alza de los precios del petróleo, con el efecto directo en los elevados precios del diesel, la gasolina, los fertilizantes; son algunas de las causas de la anunciada crisis alimentaria mundial. Sin embargo, esta situación adquiere rasgos particulares cuando la crisis obedece a procesos especulativos y a la concentración de los diferentes eslabones de la cadena alimentaria por parte de los monopolios transnacionales, como es el caso de México (Couturier, Acuña y Concheiro, 2008).

En nuestro país, a pesar de las declaraciones del gobierno calderonista que constantemente negó tal situación, los precios del trigo y del arroz se duplicaron y triplicaron, respectivamente en el mismo periodo, lo que se tradujo en el incremento del 42% de la canasta básica alimentaria (Couturier, Acuña y Concheiro, 2008). Miguel Cervantes investigador de la Facultad de Economía de la UNAM, destaca que el nivel actual de inflación (que se ubica en 5.26%) no se había registrado desde noviembre de 2004, lo que significa que durante todo 2007 y 2008 el Banxico ha estado fuera de su meta inflacionaria. Se debe agregar que la inflación en alimentos entre enero y julio de este año está en 9.42% (Banxico), lo cual contrasta con datos de organizaciones sociales que calculan un incremento de la canasta básica alimentaria para el mismo periodo, del 25%. Resulta todavía más dramático decir que en la presente administración que va de diciembre de 2006 a noviembre de 2008, el encarecimiento de

la canasta alimentaria básica ha sido del 65%¹¹ (Concheiro, Couturier y Acuña, 2008).

Frente a declaraciones del presidente del Banco Mundial y de la FAO para América Latina y ante la realidad contundente, Felipe Calderón se vio obligado no sólo a reconocer la difícil situación alimentaria sino a recurrir a un plan emergente que consistió nuevamente en incrementar las importaciones sobre la base de la reducción de aranceles. De esta forma, el plan de choque propuso la eliminación de los gravámenes a la importación de trigo, arroz, maíz, sorgo y soya, así como la reducción de 50% de los aranceles a la leche en polvo; autorizar una cuota de importación de frijol sin arancel y anular los gravámenes a la importación de fertilizantes.

En la práctica, la liberalización de casi todos estos productos se ha concretado desde hace algunos años, pero destaca la insistencia de enfrentar la crisis con más apertura, siendo ésta una de las causas que ha agravado la situación en México. Estas medidas acrecentaron de manera muy significativa las deficiencias de la balanza comercial agropecuaria y agroalimentaria.

CUADRO 3
Saldo de la balanza agropecuaria y agroalimentaria, 2005-2008*
(millones de dólares)

Año	Saldo productos agropecuarios	Saldo productos manufacturados	Total saldo
2005	-1 167	-2 384	-2 552.0
2006	-293	-1 974	-2 267.5
2007	-1 517	-3 003	-4 519.0
2008*	-1 093	-1 494	-2 587.0

FUENTE: elaboración propia con datos del *Segundo Informe de Gobierno*, Felipe Calderón, 2008.

* Los datos son estimados a junio del 2008.

¹¹ Tortilla: de \$6 a 9/kg (50%); frijol: de \$8 a 10/kg a 12 y 24/kg (100%); aceite comestible: de \$16 a 34/litro (112.5%), huevo: de \$12 a 18.50/kg (54.1%); leche: de \$7 a 8 a 11/litro (57%); etcétera.

Por otro lado, el plan también contempló dentro del programa “Vivir mejor”, puesto en marcha en abril de este año, el Programa de Apoyo Alimentario para Zonas de Atención Prioritaria, orientado a la población de las comunidades más alejadas y con alto grado de marginación, mediante la entrega de 235 pesos mensuales a 279 mil familias, además de una dotación de complemento nutricional para el consumo mensual de niños y mujeres embarazadas (*El Universal*, 02/05/08). Para el secretario de Desarrollo, Ernesto Cordero, entrevistado unos días después del anuncio del programa, éste canalizaría a las familias que no son atendidas por el programa “Oportunidades”, la suma de 7.8 pesos diarios por una familia de cinco miembros, lo que les alcanzaría para comer arroz, frijoles y tortillas dos veces al día. El funcionario afirmó también, que ese ingreso permitiría salir de la pobreza alimentaria a esas familias, ya que no sólo viven de los apoyos gubernamentales sino de la producción de autoconsumo. La política asistencialista se mostraba burdamente, tras esas declaraciones.

Como se ve, la política alimentaria de Calderón está sustentada en acrecentar la apertura de los mercados de granos básicos, justo cuando es evidente el fracaso del modelo de agricultura industrial que se basa en los derivados del petróleo. Una política coherente, sensata, impulsaría la producción interna de alimentos. ¿A qué obedece esta lógica? Todo parece apuntar de nuevo a los intereses de los grandes consorcios agroalimentarios, quienes incrementaron sus ganancias al calor de la crisis, sobre la base de la especulación y de las importaciones que, aunque más caras, presentan mejores oportunidades de negocio.

En su segundo informe de gobierno, Calderón aseguró que “a fin de atenuar los efectos del alza internacional de los precios de los alimentos en nuestro país y evitar que afectara a los estratos de la población con menores ingresos, el gobierno federal determinó instrumentar una serie de medidas orientadas a facilitar el abasto y el acceso de los consumidores a los mejores precios de los alimentos en el mercado internacional, así como proteger el ingreso de las familias”. Las medidas se centran claramente en ampliar la apertura comercial, como un mecanismo de oportunidad para los consumidores, pero entendiéndose por éstos no a la población en general, sino a las empresas agroalimentarias. Entre las estrategias específicas contempladas en el Informe se encuentran: reducción del

arancel del trigo panificable a 0% de octubre de un año a febrero del siguiente; pasta de soya, arancel de 7.2% en 2008, 6.4% en 2009 y 5.6% en 2010; sorgo, continúa con la exención del arancel del 16 de mayo al 15 de diciembre de cada año; cuota libre de arancel por un volumen de 10 mil toneladas de frijol a partir del 27 de junio de 2008 y con una vigencia de hasta el 31 octubre de 2008; reducción del arancel Nación Más Favorecida (NMF) a la importación de leche a 63% a partir del 27 de mayo. Las medidas tienen como plazo “hasta que las condiciones del mercado internacional se modifiquen”, lo que puede significar dos o tres años más. El principal argumento para la reducción de los aranceles es que el país tendrá acceso a mejores oportunidades en el mercado internacional y que la supuesta reducción de precios permitirá a la industria alimentaria nacional abatir costos y, con ello, propiciar su competitividad y mejores precios al consumidor final (*Segundo Informe de Gobierno*, Felipe Calderón, 2008).

Otra medida que hizo nuevamente evidente el papel que han adquirido con su gobierno las grandes empresas agroalimentarias fue el anuncio de Calderón a mediados de junio de este año, en el que estableció un convenio con la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin) por el cual se podrían “congelar los precios” de 150 productos alimenticios industrializados, procesados o de conservación hasta el 31 de diciembre, con lo que según el mandatario se garantizaría el abasto de alimentos en México. Entre los productos con precio congelado y de “consumo popular” se encuentran jugos, gelatinas en polvo, café, sopas, salsas, atún, condimentos, chiles, algunos procesados de frijol y lenteja, té y aceites comestibles (<http://vivirmexico.com/tag/crisis-alimentaria>, 18/06/08), entre otros, productos que en principio no son de consumo generalizado y que claramente son industrializados y comercializados por grandes consorcios del sector alimentario.

Este “enlace nupcial” entre las empresas oligopólicas y el gobierno calderonista se inscribe como una condición muy particular de su política alimentaria, la cual tiene como trasfondo estar sustentada en la seguridad y no en la soberanía alimentaria, lo que implica apostarle al mercado internacional y a los intereses de los agronegocios, quienes han desplazado a la agricultura campesina como principal proveedora de alimentos. Al favorecer las compras en el exterior por la producción nacional, los precios no han logrado estabilizarse y han tenido un efecto social muy importante en la familias más pobres,

quienes ante el aumento del precio de un producto básico como la tortilla, 45% más caro, han tenido como única salida disminuir su consumo.¹²

Así las cosas, el gobierno de Calderón no sólo ha establecido una política de mantener intocados los intereses de las grandes empresas vinculadas a la cadena maíz-tortilla y la cadena maíz-forraje-producción animal como Maseca, Cargill, Bachoco, Tyson, Pilgrim's Pride, Lala, Viz, Avigran, y las agrupadas en el Consejo Nacional Agropecuario, sino que los ha colocado como los actores centrales de la política alimentaria del país. Si bien desde los sexenios de Miguel de la Madrid, Salinas de Gortari y Zedillo, los pactos de concertación copulares habían sido una estrategia para "enfrentar las distintas crisis económicas", con Calderón esto ha sido no sólo burdo y claro, sino que –como nunca– logra evidenciar los intereses que representa el gobierno y el desdén hacia las organizaciones campesinas y los productores nacionales en la atención de un problema como la seguridad alimentaria.

Estas alianzas han llevado al propio Calderón a incumplir los objetivos planteados por él en su *Segundo Informe de Gobierno*, en el que, en referencia a la seguridad alimentaria estableció "abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares". En el mismo informe quedó claro que lejos de resolverse la autosuficiencia alimentaria, el país es cada vez más dependiente de las importaciones de los principales granos. Esto se ahondó tan sólo en el periodo de enero a junio del presente año, superando con mucho la meta proyectada del gobierno para 2008. Así, el porcentaje de las importaciones de arroz palay representó en ese periodo, 442% en relación con la producción nacional; las de maíz prácticamente llegaron al 40%; las de frijol a más del 11%, mientras que para el trigo, el porcentaje de importaciones representó 41% respecto de la producción nacional (*Segundo Informe de Gobierno*, Felipe Calderón, 2008).

¹² El consumo per cápita de tortilla ha disminuido al pasar de una media de 140 a 104 kilos en la última década (*La Jornada*, 17 de enero de 2005).

UN BALANCE DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA EN MÉXICO

Tras el desmantelamiento de apoyos al campo por parte de los gobiernos neoliberales, México se ha convertido en un importador neto de granos básicos, por lo que está colocado en una situación de alta vulnerabilidad. En 20 años México pasó de la autosuficiencia a la dependencia alimentaria, lo cual lo coloca en una situación endeble frente a los productores internacionales, en particular con Estados Unidos, su principal socio comercial. La situación que se vivió a principios de 2007 y durante 2008 es una pequeña muestra de ello.

La política de Calderón de aumentar las cuotas de importaciones libres de arancel e incrementar en 45% el precio de la tortilla, ha hecho evidente la pérdida de la soberanía alimentaria y la alianza que existe con los sectores agroempresariales vinculados a la industrialización y el abasto de alimentos. En ese sentido, se puede concluir que el mercado agroalimentario ha sido prácticamente entregado a los intereses privados, ya sean nacionales o externos. Esto significa un mercado excluyente e inequitativo, que privilegia la concentración y transnacionalización, afectando con ello la soberanía nacional y agravando la inseguridad alimentaria y nutricional.

Frente a la crisis financiera global y a los problemas de seguridad que vivimos los mexicanos, la problemática alimentaria parece desdibujarse. Al aumento de precios de los alimentos en los últimos años, hoy se conjugan desempleo, devaluación del peso, encarecimiento de productos y aumento del valor de las importaciones agroalimentarias. Todo ello perfila el agravamiento de la crisis de los alimentos y la urgente necesidad de reactivar las movilizaciones por la soberanía alimentaria. En ese tenor, se ha favorecido el ascenso de múltiples organizaciones campesinas alrededor de la campaña "Sin maíz no hay país" en su segunda etapa, conocida como "Alimentos campesinos para México. ¡El hambre no espera!". La balanza pues, parece estar de nuevo de lado de la organización de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Concheiro, Luciano, Patricia Couturier y Olivia Acuña (2008), "La crisis alimentaria en México: una paradoja neoliberal", Congreso departamental de Producción Económica, UAM-Xochimilco, Taxco, Guerrero, México.
- Fritscher, Magda (2001), "Estado y campo en el neoliberalismo: apuntes sobre el proyecto foxista", *Veredas. Revista del pensamiento sociológico*, UAM-Xochimilco, México.
- García Rañó, Hugo y Alder Keleman (2007), *La crisis del maíz y la tortilla en México: ¿modelo o coyuntura?*, Colmex, ANEC, Oxfam, México.
- Mazzei, Umberto (2007), "La agricultura en los acuerdos internacionales de comercio: intereses trasnacionales vs. soberanía alimentaria", revista *Territorios*, núm. 2, Guatemala.
- Suárez Carrera, Víctor (2007), "El tortillazo de Calderón o la crisis de los precios de la tortilla: dependencia, monopolios e inseguridad agroalimentaria en México", revista *Territorios*, núm. 2, Guatemala.

HEMEROGRAFÍA

- La Jornada*, 9 de agosto, 8 y 15 de diciembre de 2002; 17 de enero de 2005; 19 de enero, 14 de febrero y 8 de diciembre de 2007; 17 de mayo de 2008.
- La Jornada del Campo*, suplemento de *La Jornada*, 13 de mayo y 14 de octubre de 2008.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

- [<http://vivirmexico.com/tag/crisis-alimentaria>], 18 de junio de 2008, consultada el 11 de noviembre de 2008.
- [<http://www.informe.gob.mx>], *Segundo Informe de Gobierno*, Felipe Calderón, 2008, consultada el 20 de noviembre de 2008.
- [<http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx>], consultada el 20 de noviembre de 2008.