

En Villagómez Velázquez, Yanga, Sámano Rentería, Miguel Ángel y Gómez Bonilla, Adriana, *El campo en México. Del salinismo a la 4T*. Guadalajara (México): Taller editorial La Casa del Mago.

Seguridad y soberanía alimentaria en México, 1970-2022.

Gómez Martínez, Emanuel.

Cita:

Gómez Martínez, Emanuel (2025). *Seguridad y soberanía alimentaria en México, 1970-2022*. En Villagómez Velázquez, Yanga, Sámano Rentería, Miguel Ángel y Gómez Bonilla, Adriana *El campo en México. Del salinismo a la 4T*. Guadalajara (México): Taller editorial La Casa del Mago.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/emanuel.gomez/67>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/ptrt/Sug>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. *Acta Académica* fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Seguridad y soberanía alimentaria en México, 1970-2022

Emmanuel Gómez

Resumen

El objetivo de la investigación que soporta este documento fue analizar la política de seguridad alimentaria en México con una perspectiva histórica de larga duración que nos remonta a los últimos cincuenta años. El eje de la investigación está orientado por las siguientes preguntas: ¿Qué tipo de economía agraria tenemos en México y hacia dónde vamos? ¿Seguridad o soberanía alimentaria? El estudio ofrece pautas para proyectar el tipo de política que necesitamos en la materia para remontar la crisis del desarrollo rural. El punto de inflexión en la economía política reciente es 1994, por la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, apertura comercial antecedida por la reforma al artículo 27 constitucional en 1992. Para entender este cambio estructural, nos remontamos a la crisis financiera que inicia en la década de 1970 y continúa con altibajos hasta bien entrada la década de 1990. Este marco de antecedentes permite caracterizar la estructura agraria anterior a la reforma del artículo 27 y el tipo de desarrollo rural establecido. El método de investigación consistió en definir un marco de análisis a partir de los siguientes temas: antecedentes de la reforma al 27, estructura agraria, desarrollo rural y pobreza alimentaria. Una vez definidos los temas, se identificaron subtemas e indicadores que sirvieron como guía para buscar datos estadísticos y contrastarlos con procesos económicos, políticos y sociales. Considerando que el estudio del desarrollo rural es multidisciplinario, hemos recurrido a bibliografía producida por sociólogos, economistas y antropólogos, así como a la estadística que ofrecen instituciones nacionales e internacionales. Los resultados del estudio permiten analizar el estado actual de la seguridad alimentaria en México, las posibilidades de alcanzar la autosuficiencia alimentaria y los riesgos reales de caer en situaciones de mayor pobreza alimentaria. Se abre una línea de discusión para distinguir el marco de políticas de seguridad y soberanía alimentaria. Se concluye que para hacer efectiva la ley general de desarrollo rural sustentable y, en consecuencia, alcanzar simultáneamente las metas de productividad y reducción de la pobreza, se requiere tener lineamientos más claros y metas de control de la inflación, así como también se requiere retomar la política de inversión pública en plazas de

mercados populares para estrechar los vínculos entre productores y consumidores, y reducir las cadenas de intermediarios.

Palabras clave: Economía, Agrícola, Inflación, Políticas, Desarrollo, Rural, Autosubsistencia, Pobreza, Alimentaria

Introducción

Las políticas de desarrollo rural en México tienen un enfoque múltiple que incluye objetivos de producción, comercialización, seguridad y soberanía alimentaria, sin embargo, el desarrollo rural parece estancado y no se ha logrado superar la pobreza en México; incluso, la pobreza está aumentando, sobre todo entre la población rural. Esta contradicción entre las políticas de desarrollo rural y el acceso de la población a los alimentos parecen ser funcionales al sistema económico.

La reforma de 1991 al artículo 27 constitucional estableció un marco jurídico de la propiedad agraria, con la premisa de que la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y el fin del reparto agrario eran condiciones necesarias para la apertura de la economía, en vísperas de la firma e implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés), acuerdo que estuvo vigente entre 1994 y 2018 y que a partir de 2019 fue reemplazado por el actual Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, TMEC.

A 30 años de la reforma al artículo 27, y ante el hecho de que la agenda de implementación del TMEC no requirió una nueva reforma constitucional, queda claro que este tratado es la continuidad del TLCAN, y que la reforma al artículo 27 y las leyes subsecuentes, siguen siendo el marco jurídico e institucional de la estructura agraria y el desarrollo rural en México. Es importante observar que si bien el artículo 27 fue reformado en 1991 y entró en vigor en 1992, tuvieron que pasar 10 años para que se discutiera y aprobara la ley general de desarrollo rural sustentable (LGDRS), vigente desde el 2001. Esto es una evidencia de que los primeros años posteriores a la reforma al 27 fueron aprovechados por el Estado para implementar el nuevo régimen de propiedad agraria. En 2001, con la promulgación de la LGDRS, inicia formalmente, la política actual de desarrollo rural sustentable. Han pasado más de 20 años, por lo que podemos contribuir a la evaluación de esta política.

Esta ley y su política persiguen objetivos múltiples como fomentar la producción rural, la transformación agroindustrial, la comercialización, el consumo alimentario, el desarrollo regional, la organización de la economía agrícola agraria en sistemas producto y cadenas de valor, entre otros temas. Es de llamar la atención el uso que se hace de los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria en dicha ley.

Es conocido que el concepto de seguridad alimentaria fue discutido por primera vez en un foro de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) en 1996 y definido como sigue: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 1996). Se considera que la seguridad alimentaria tiene cuatro dimensiones intrínsecas que describimos a continuación:

- (1) Disponibilidad, es decir, que los alimentos sean suficientes para la población de un país o región; esto puede ser por la dinámica regional de producción agropecuaria, por importaciones de alimentos e incluso por ayuda internacional, en caso de hambruna. Está claro que esta primera dimensión se puede cuantificar y, en consecuencia, se pueden establecer metas de producción, distribución y consumo de alimentos;
- (2) Accesibilidad, condición que implica la efectividad de los sistemas comerciales familiares, regionales e internacionales, para que la población tenga ingresos económicos suficientes para el acceso a los alimentos básicos, incluyendo la combinación de actividades tradicionales de intercambio y sistemas económicos formales.
- (3) Uso de alimentos inocuos y nutritivos, característica que implica procesos de sanidad, conservación de los alimentos, procesamiento, monitoreo de las parcelas y granjas, sistemas de refrigeración y transporte, así como calidad nutricional y pertinencia cultural de los alimentos.
- (4) Estabilidad, es decir, que la población requiere alimentarse pese a los cambios estacionales, las crisis climática, sanitaria, política o militar. Está claro que esta es una de las condiciones más complejas de resolver pues depende de situaciones externas, por lo que se distingue entre crisis alimentaria a corto plazo o temporal (Simon, 2009).

En la práctica, las políticas de seguridad alimentaria se pueden garantizar cuando la población tiene ingresos económicos suficientes para acceder a la canasta básica de alimentos, por lo que estas políticas son parte de la oferta y la demanda que caracterizan a los mercados agropecuarios y al comercio internacional, lo que también implica cuestiones de mercadotecnia como son la competitividad, lo que puede favorecer economías enfocadas en la autosuficiencia alimentaria (Pérez-Cruz, 2020) pero también cadenas de valor conocidas como agronegocios (Beierlein & Woolverton, 1991) o agroindustrias (Pérez-Cruz, 2018). En este sentido, es posible afirmar que la seguridad alimentaria es una política neoliberal, aunque esta afirmación seguramente puede resultar poco profunda, lo cierto es que la seguridad alimentaria se transformó en política pública al ser incluida como parte de los Objetivos de Desarrollo Sustentable del Milenio. Y también es cierto que no se han alcanzado las metas de reducir el hambre a cero.

En sentido contrario, el movimiento La Vía Campesina¹ propuso el concepto de soberanía alimentaria, entendido como el derecho de los pueblos y de las naciones a decidir lo que se siembra, lo que se vende, lo que se compra y lo que se come. Evidentemente este concepto es ante todo político pues implica un reconocimiento de los derechos de los pueblos a la ejercer la soberanía en el estado nación y aún más en los territorios rurales e incluso en las ciudades con el establecimiento de mercados en los que los productores tengan espacios para vender directamente sus productos y los consumidores conozcan a los campesinos, ganaderos, pescadores y otros proveedores de alimentos básicos.

El concepto de soberanía alimentaria está constantemente revisado actualizado y enriquecido por las organizaciones y movimientos sociales de campesinos, indígenas, productores agrícolas y consumidores. De tal manera que a la soberanía alimentaria se le han agregado nuevos atributos por ejemplo que la producción sea agroecológica, que los procesos de

¹ La Vía Campesina es un movimiento social internacional integrado por 182 organizaciones rurales de 81 países de diferentes regiones de América, Asia, África y Europa, protagonistas de diversos foros políticos que se han organizado en diferentes lugares del mundo desde 1996 (La Vía Campesina, 2023). Entre los temas de discusión en esos foros se encuentra la distinción entre seguridad y soberanía alimentaria, pronunciándose por este último como un nuevo tipo de definición de la política rural, con base en la diversidad biocultural y los derechos de los trabajadores agrícolas, mujeres campesinas, jóvenes, así como en el marco de implementación de tecnologías agroecológicas para reducir el impacto ambiental de la economía agrícola. Para un análisis crítico de los significados de soberanía alimentaria desde la perspectiva de La Vía Campesina, en contraste con la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación, véase: Medina-Rey, Ortega-Carpio & Martínez-Cousinou (2021).

organización campesina tengan criterios de equidad social, que las mujeres participen en los procesos de producción y tengan derechos de propiedad a la tierra, que los circuitos comerciales sean cortos para reducir los costos ambientales por la transportación de los productos y por supuesto reducir los costos económicos por el comercio agrícola internacional.

En otras palabras, la soberanía alimentaria no pretende reproducir el neoliberalismo sino, por el contrario, impulsar una transición hacia un desarrollo sustentable fuerte, tomando como base diversas estrategias campesinas para reducir la pobreza, específicamente con procesos de manejo agroecológico de los recursos ambientales (Chappell, Wittman, Bacon, Ferguson, García-Barrios, L. García-Barrios, R., Jaffee, Lima, Méndez, Morales, Soto-Pinto, Vandermeer & Perfecto, 2013).

En síntesis, el debate y la diferencia entre las políticas de seguridad y soberanía alimentaria no solamente es conceptual, sino que es un debate entre dos paradigmas diferentes el primero orientado por el mercado y el segundo orientado por los derechos sociales (Zaldua-Malagón & León, Vega 2012). Así se ha planteado lo mismo en los foros de la FAO y de la vía campesina, que en los congresos científicos de los estudiosos del desarrollo rural. Los dirigentes sociales, los funcionarios públicos, las agencias de desarrollo y los profesionistas de las ciencias agrarias, políticas y sociales evitan mezclar estos conceptos para evitar una política difusa.

Sin embargo, en México, con apego a la tradición que tenemos de economía mixta o quizás para manejar políticamente los intereses de las diferentes clases sociales, tenemos un marco jurídico *sui géneris*, es decir, único en su tipo, como demostraremos en este análisis de la economía agraria para entender el estado actual del desarrollo rural, una estimación de sus principales características, beneficios y contradicciones.

Métodos

Se elaboró un modelo de análisis que permite caracterizar la estructura agraria y estimar los beneficios y contradicciones del desarrollo rural en México. Los datos no serán considerados como hechos sino como punto de partida para nuestra argumentación, siguiendo la teoría de análisis de las políticas como argumentos (Majone, 1997), y pretendiendo que este

documento sirva para persuadir a los lectores a discutir los cambios políticos, jurídicos, sociales y económicos necesarios para alcanzar metas superiores.

Entre los límites del argumento, está claro que para seguir con esta línea de investigación es necesario profundizar en el análisis de políticas públicas siendo más específicos, por ejemplo, retomando este modelo de análisis para caracterizar el desarrollo agropecuario, forestal, agroambiental, entre otros.

Otra característica del argumento es que se pone más atención en la propiedad social, quedando pendiente el estudio de la propiedad privada rural y en consecuencia el papel de las agroindustrias y las cadenas de valor. Para el análisis de políticas públicas en este estudio, se consideran dos métodos, el primero es la construcción de un modelo analítico con base en la siguiente tabla de temas, subtemas específicos y variables de la información requerida para el análisis.

Tabla 1. Matriz de temas, subtemas y variables

Temas	Subtemas	Variables
Antecedentes de la reforma al artículo 27	Crisis financiera	Inflación
	Cambio estructural de la política económica	Apertura comercial
Estructura agraria	Tenencia de la tierra	Propiedad ejidal, comunal, privada
Desarrollo rural	Economía agrícola	PIB por año PIB agropecuario Sector primario, secundario, terciario Paridad peso vs dólar
Pobreza rural	Pobreza alimentaria	Seguridad / inseguridad alimentaria
	Inflación alimentaria	Precios de los alimentos, por año Volatilidad de los precios del maíz Crisis alimentaria
Elaboración propia, para consulta de documentos jurídicos, analíticos y datos estadísticos proporcionados por Registro Agrario Nacional (RAN), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Consejo Nacional de Evaluación de la Política social (CONEVAL), Banco de México (Banxico) y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Ver lista bibliográfica al final.		

Los datos recogidos con este modelo de análisis no pretenden construir un indicador general, tampoco serán considerados como un hecho social, como lo plantea el método positivista de la sociología clásica, por el cual se consideran los hechos sociales como “cosas” y a partir de la regularidad de los datos se establecen criterios para descartar los sucesos que se salen de la norma por considerarlos patológicos (Durkheim, 1985).

En esta investigación se considera que, de acuerdo con la teoría de análisis de la política como argumento, los datos “se encuentran”, en lugar de construirse con un modelo diseñado expofeso para “fabricarlos”, es decir, “los datos se obtienen mediante observaciones imprevistas (como en el caso de una serie de tiempo) antes que por experimentos planeados” (Majone, 1997: 84). Se descarta, entonces, diseñar un modelo experimental para evaluar la política de desarrollo rural con algún valor cuantitativo, lo que interesa es caracterizar la estructura agraria y la política de desarrollo rural considerando los datos como una aproximación a la complejidad social. La teoría que se sigue aquí es para construir un modelo de análisis, con el resultado esperado de tener argumentos persuasivos, que lleven a la discusión de los cambios necesarios en la política pública. Se distingue entre datos, evidencia e información, como nos indica Giandomenico Majone (1997, p. 86):

La evidencia, tal como se entiende aquí, no es sinónimo de datos ni de información. Más bien, es una información seleccionada de entre el acervo disponible e introducida en un punto específico del argumento “a fin de persuadir a la mente de que una proposición fáctica dada es cierta o falsa” (‘Evidence’, en *Encyclopaedia Britannica*, 15a de, Chicago, 1974, t. 8, p. 905, citado por Majone, 1997, p. 86).

Aplicar este método es para analizar si acaso las contradicciones en la estructura agraria, la normativa jurídica y en la política de desarrollo rural son parte de una falacia, o son una manera particular del pacto social en el México rural. Otros estudios ya han señalado infinidad de contradicciones económicas y sociales que generan problemas en todos los procesos, desde la producción hasta el consumo (Ramírez-Hernández & Avitia-Rodríguez, 2020). Un ejemplo de estas contradicciones, lo tenemos que los subsidios para la producción y la comercialización agrícola más constantes como Procampo y Acerca, en lugar de motivar el empleo rural, profundizaron la desigualdad, por el hecho de que beneficiaron más a los

propietarios rurales con mayor superficie y equipados con sistema de riego, que a los pequeños productores que dependen del temporal de lluvia (Fox & Haight, 2010).

Este *dato* indica que las políticas agrarias neoliberales favorecieron la concentración de la tierra en pocas manos y, en consecuencia, los pequeños productores se encuentran en precariedad laboral. Este es el punto de partida para un cambio impulsado a partir de 2019 por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. En efecto, un programa tan emblemático como Procampo/Proagro, fue remplazado en 2019 por Producción para el Bienestar, con un enfoque centrado en los pequeños productores, con límites a los subsidios para cubrir a más población rural, y orientados a metas de autosuficiencia alimentaria. Sin embargo, este cambio se hizo sin modificar el marco jurídico en materia agraria y de desarrollo rural, lo que nos hace suponer que las políticas agrarias y de desarrollo rural se sustentan en contradicciones, pero no necesariamente en falacias.

El segundo método que aplicamos es analítico, con respaldo en una selección bibliográfica y documental que permite comprender el marco jurídico institucional para caracterizar la política en específico y su contexto social. A continuación, los resultados del estudio.

Antecedentes de la reforma al artículo 27

Es posible calcular un incremento de la población que cae en situación de pobreza alimentaria cuando aumenta el precio de los alimentos. En este sentido, la inflación es un indicador que permite identificar momentos en los que la población ve reducido su poder adquisitivo y, en consecuencia, tiene menor capacidad de acceder a los alimentos. En periodos inflacionarios los precios de los alimentos se incrementan incluso más que los precios del resto de los productos, lo que se conoce como inflación alimentaria (Chávez-Martín del Campo, Villarreal-Páez, Cantú-Calderón & González-Sánchez, 2009).

Lamentablemente, no encontramos datos de la inflación alimentaria en toda la línea de tiempo de nuestro estudio, por lo que no es posible aproximarnos directamente a este problema. Acaso, contamos con datos de la inflación general. En la Gráfica 1 se observa el comportamiento que ha tenido la inflación en general en los últimos 50 años, desde 1970 a 2020.

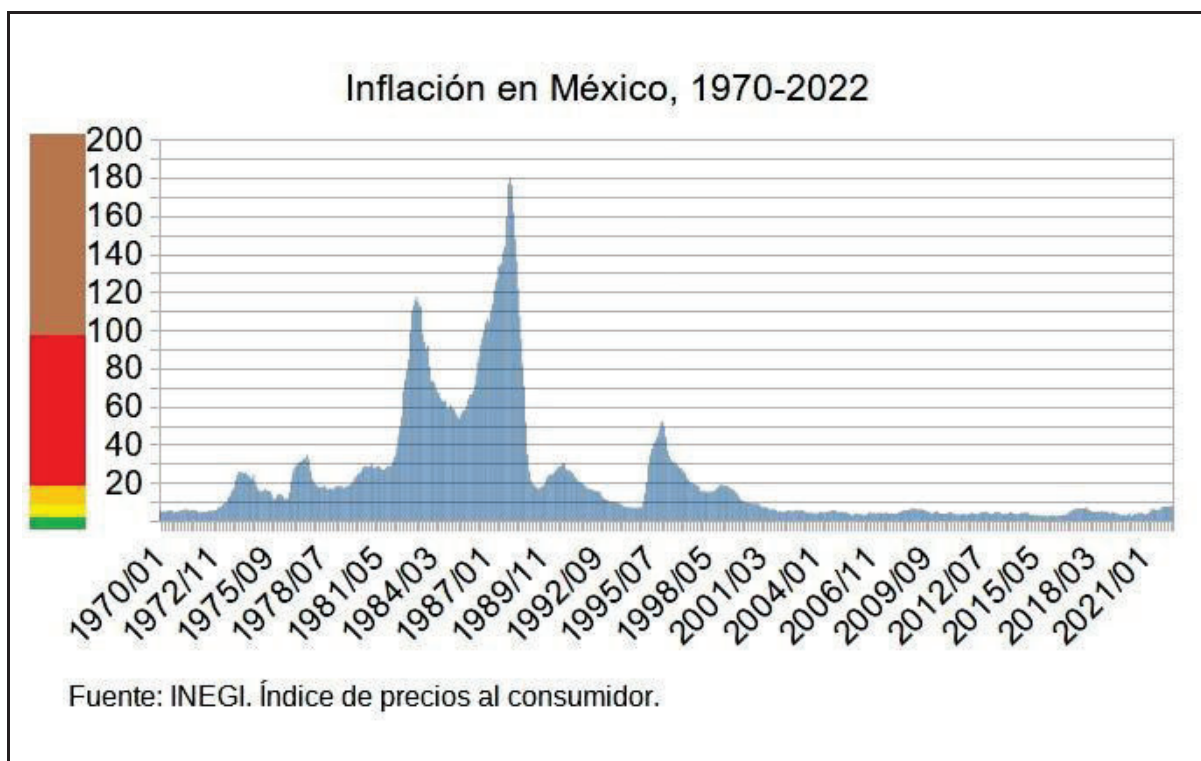
Junto al eje de las coordenadas “y”, se ha agregado un indicador de colores estilo semáforo: en color verde tenemos una inflación anual menor a 5%, casi imperceptible para el público y

“aceptable” para una economía como la de México, que en la década de 1980 tuvo inflación anual promedio de hasta 100%. Una inflación controlada motiva a la población a incrementar su exposición al riesgo, por lo que es más factible solicitar créditos bancarios para invertir, emprender proyectos o reestructurar deudas.

En color amarillo ubicamos una inflación de 5.1 a 9.9% y en color naranja una inflación anual de 10 a 19.9%, Situación en la que seguramente se reducen los créditos y los ahorros de la población empiezan salir de las cuentas bancarias para financiar los gastos de cuenta corriente y liquidar créditos que posiblemente se hayan adquirido en momentos de menor inflación.

En color rojo tenemos marcada una inflación disparada del 20 al 99% situación que es verdaderamente dramática, y representa cierres masivos de empresas y carteras vencidas en los créditos e incluso quiebras de bancos, como ocurrió en 1995. Por último, con color marrón, es decir, rojo oscuro, tenemos un escenario de hiperinflación con tasas superiores al 100% anual, y que en la historia reciente de México tuvimos entre 1980 y 1989, por lo que se le conoce como “la década perdida”. En ese periodo no solamente hubo quiebras de empresas, también cierre de programas de inversión pública y privada, prácticamente el país entró en quiebra técnica, algunos años no se pudo pagar la deuda externa y la economía entró en depresión, durante varios años hasta que se logró controlar la inflación.

Gráfica 1. Inflación en México, 1970-2022



Desde una perspectiva de historia económica el análisis de la inflación nos permite entender los cambios políticos. En la Gráfica 3 vemos que en la década de 1970 la inflación era muy baja con un promedio de 5%, sin embargo, entre 1973 y 1975, México se vio impactado por la volatilidad en los precios del petróleo por conflictos en Medio Oriente. Al ser prácticamente el único producto de exportación, la caída de los precios del petróleo precipitó el alza de la inflación, y el mal manejo de la economía llevó al presidente a tomar una medida desesperada e improvisada con consecuencias catastróficas: la nacionalización de la banca en 1982, una política que provocó el desplome de la moneda frente al dólar, fuga de capitales y la consecuente quiebra técnica del país.

Entre las políticas públicas que fueron canceladas en la década de 1980 se encuentra el modelo de agricultura industrial promovido por la Fundación Rockefeller y la Secretaría de Agricultura conocido como Revolución Verde (Ortoll, 2003), que estaba vigente desde 1940 y consistía en un programa de capacitación para mejorar la producción agrícola acompañado de la distribución de fertilizantes, la experimentación de variedades híbridas de granos

básicos y su posterior distribución entre los ejidos y comunidades agrarias (Aboites-Manrique, 2002).

El Estado también intervenía en el sector rural con programas de asesoría técnica, acceso a financiamientos, seguros agropecuarios, dotación de equipo y maquinaria, acopio, transformación, industrialización, comercialización e incluso en la orientación a los consumidores respecto a cuál era la mejor dieta a seguir. Las políticas de fomento agropecuario y de orientación alimentaria para mejorar la nutrición se articularon en el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), programa que incluía políticas de precios de garantía para los productos de la canasta básica alimentaria. De esta manera el Estado intervenía en los factores de producción, acopio, industrialización y comercialización, y obtenía estabilidad política. Sin embargo, el SAM fue efímero: inició en 1980 y fue cancelado en 1982 (Pedroza-Ortega, 2018).

La crisis del petróleo, y la posterior crisis financiera, económica y política, terminó con el modelo económico seguido en México, que se conocía popularmente como “El milagro mexicano”.² En 1986, México se adhirió al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), tratado al que nuestro país se resistía a formar parte por la pretensión de continuar con las políticas de proteccionismo a la producción nacional. Cabe mencionar que, si bien México era ajeno al GATT, ha sido integrante del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) desde su fundación con el acuerdo de Bretton Woods en 1944 (Ortiz-Mena, 2006). Sin embargo, ante el cambio de patrón monetario internacional oro por el dólar estadounidense en 1971, y la posterior política de precios del petróleo en dólares,

2 Si bien hay muchos estudios sobre el modelo de desarrollo y crecimiento seguido por México en el periodo de 1936 a 1970, se puede sintetizar en lo que se conoce como el modelo de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), una economía política que favorecía la industrialización del país para reducir las importaciones y favorecer la producción nacional, como parte de la teoría de la dependencia, según la cual América Latina era una economía periférica de las economías capitalistas y que, para consolidar su soberanía, los países latinoamericanos tenían que fomentar el crecimiento nacional con base en el desarrollo industrial (Gurrieri, 1981). El “milagro” consistió en que entre 1935 y 1968 el Producto Interno Bruto (PIB) del país crecía a un promedio de 6% anual, muy arriba de 1.5% que había crecido en el periodo de la revolución mexicana (1910-1935), según datos publicados entonces por Banco de México (Banxico), citados por Carmona de la Peña, Montaña, Carrión & Aguilar-Monteverde (1970, p. 19). Esta obra es un documento crítico, en el que se discuten las bondades del “Milagro mexicano” anteponiendo un análisis de la desigualdad social y un análisis político de la represión y el autoritarismo en que se apoyaba el Estado mexicano. Pese a lo certero de la crítica política por la falta de democracia, no dejan de ser sorprendentes las tasas de crecimiento sostenido por un periodo de tiempo tan largo (treinta años) y que, dicho sea de paso, no se ha alcanzado con las medidas de ajuste neoliberal en un periodo similar (1986-2018).

además de los errores internos y la crisis política, México no tuvo otro remedio que devaluar su moneda e incrementar la deuda externa. Si bien la devaluación del peso inició en la década de 1970, la espiral inflacionaria fue en aumento durante más de 20 años.

En la Gráfica 3 vemos que el pico de la inflación ocurrió a finales de 1989, siendo presidente Miguel de la Madrid, quién se encargaría de recuperar la confianza de los inversionistas mediante la privatización de la banca que recientemente había sido nacionalizada. Además, se solicitaron líneas de crédito con el FMI y el BM. Esta crisis no era exclusiva de México, prácticamente todo América Latina estaba en una situación similar, que coincidió con el colapso del régimen soviético y el fin de la Guerra Fría. Al quedarse como la única potencia dominante, y aprovechando la debilidad de América Latina, se impuso lo que se conoce como el Consenso de Washington (Williamson, 2003), una serie de políticas que no solamente incluían la adhesión al GATT sino el fin de las políticas de proteccionismo, el recorte al presupuesto de las instituciones públicas y la apertura comercial. México se convirtió en uno de los países más protagónicos de este modelo conocido como neoliberalismo, dando un giro de 180° pasando de ser una de las economías más cerradas y proteccionistas del mundo, a una de las más abiertas.

La historia económica mundial desde la posguerra tiene los siguientes procesos claves: 1945, Acuerdo de Bretton Woods, origen del FMI y del Banco Mundial, hegemonía de Estados Unidos; 1971, fin de Bretton Woods, cambio del patrón oro por el patrón dólar y crisis internacional de la deuda; 1995, transformación del GATT en OMC, predominio de las políticas de libre comercio y otras establecidas en el Consenso de Washington, conocido como globalización neoliberal; 2006-2009, primera crisis del neoliberalismo, crisis alimentaria global; 2020-2022, crisis por la pandemia COVID, segunda crisis del neoliberalismo. Estas coyunturas mundiales nos dan un marco de análisis para comprender la crisis inflacionaria de México de 1976, 1982, 1995, 2008, 2013, 2022 y, en consecuencia, las crisis políticas y los cambios de régimen: crisis del modelo sustitutivo de importaciones, adopción del modelo neoliberal y sus consecuencias. En la siguiente sección, ubicamos la reforma al artículo 27 constitucional de 1991-92 como marco jurídico para facilitar el cambio de modelo de una economía cerrada a una abierta.

La reforma del artículo 27 constitucional y la apertura comercial

Como parte de la agenda de reformas jurídicas e institucionales que se promovieron en México para este cambio estructural, en diciembre de 1991 se modificó el artículo 27 constitucional, declarando el fin del reparto agrario y abriendo el mercado de tierras. En la justificación de motivos de la iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional se reconoce una gran crisis en el sector rural y se identifica que una de las principales limitantes de la reforma agraria es la falta de estabilidad en la tenencia de la tierra, la imposibilidad de los núcleos agrarios para capitalizarse y acceder a fuentes de financiamiento que les permitan mejorar sus procesos de producción y su calidad de vida. A partir de esta reforma los ejidos pueden vender o rentar sus tierras, aunque para esto se requiere el consenso de la asamblea ejidal y la certificación de la propiedad agraria.

Para la apertura de las tierras al mercado, una vez obtenido el certificado de su propiedad agraria, el ejido puede acordare en asamblea el cambio de dominio, y en consecuencia urbanizarse, esto es, abrirse al mercado inmobiliario. Con este principio de dominio pleno y cambio de dominio, se sentaron las bases para reducir la irregularidad de las zonas periurbanas y facilitar la expansión del mercado inmobiliario (Olivera-Lozano, 2005; Warman, 2001: 87). Esta es otra de las consecuencias de la reforma al artículo 27: el cambio de concepción de las “tierras” con fines agropecuarios y forestales, a “suelos” susceptibles de participar en el mercado inmobiliario y, en consecuencia, la ampliación de las ciudades en México (Salazar, 2017; Bojórquez-Luque, 2011).

En el caso de las comunidades indígenas no fueron incluidas en este mercado de tierras manteniéndose el régimen de protección jurídica, a menos que la asamblea decidiera cambiar el régimen de tenencia comunal a ejidal y posteriormente a privado, lo que realmente no es del interés de los pueblos indígenas por lo que no se conocen casos en los que esto haya ocurrido. Sin embargo los ejidos sí participaron de este mercado de tierras, no siempre de manera armónica y exentos de conflictos, para lo que se instituyó la Procuraduría Agraria como un instituto con el mandato de asesorar a los ejidos en la toma decisiones para la Certificación de derechos ejidales con el argumento de que esto permitiría una mayor estabilidad jurídica, política y social, y en consecuencia se podría acceder a beneficios de

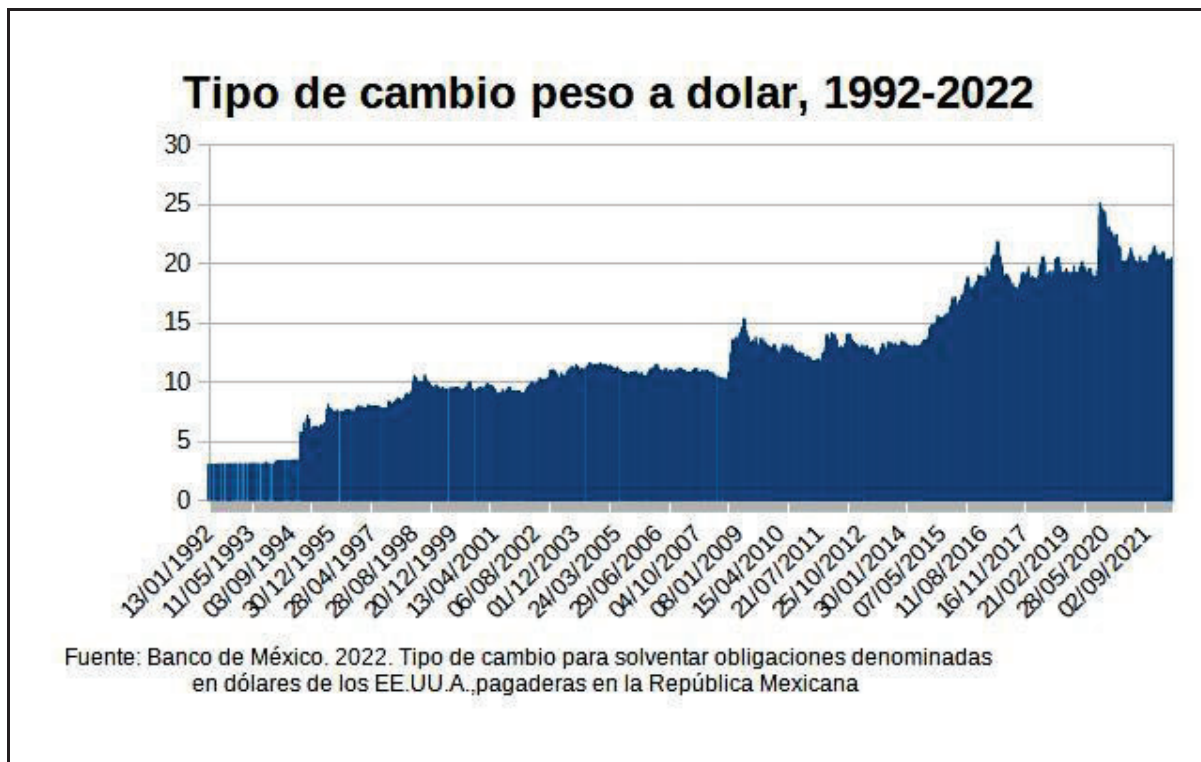
programas sociales, comercializar en mercados internacionales y mejoras en la calidad de vida.

Derivados de la reforma al artículo 27 constitucional de 1991-1992, se instrumentan una serie de leyes, reglamentos y programas de política pública. Empezando por la ley agraria y leyes específicas para regularizar la explotación de los recursos pecuarios, forestales, hídricos, variedades vegetales, pesca, minería y organismos genéticamente modificados. En 1993 se firma el tratado de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés), dando inicio a un bloque económico característico de la globalización y en competencia directa con otros bloques emergentes como la Unión Europea. En el TLCAN se estableció que el sector rural de México no entraría en un proceso de liberalización y competencia económica internacional sino hasta 2008, es decir que México tendría “políticas de transición”, como los programas de apoyo a la comercialización (Acerca) y Procampo (Yunez-Naude, Dyer & Hernández-Solano, 2020) durante 12 años para mejorar la calidad de vida de la población rural, la estabilidad jurídica en la tenencia de la tierra y desarrollar las cadenas de valor, antes de eliminar por completo los aranceles a las Industrias y empresas de Estados Unidos y Canadá .

Sin embargo, las políticas de transición no fueron suficientes: en realidad, en esos fueron años hubo una profunda crisis política, social, económica y financiera. En el campo, la crisis empezó en Chiapas con el levantamiento armado de los zapatistas y posteriormente se extendió a Guerrero y Oaxaca con el levantamiento de otros grupos radicales. A fines de 1994, el peso se devaluó, pasando de 3 a 7, y en un par de años llegó a 9 pesos por dólar. En la gráfica 4, se observa el historial de devaluación de la moneda, extendiendo el gráfico hasta el presente.

Gráfica 4

Tipo de cambio de peso mexicano a dólar estadounidense, 1992-2022



La crisis financiera de diciembre de 1994 se atendió incrementando la deuda externa, subiendo los impuestos y cambiando el régimen de control de la inflación con una medida de estabilización de la moneda que permitió equilibrar la paridad del peso frente al dólar. Sin embargo, la moneda nacional se devaluó al pasar de una paridad de \$3 por dólar en 1994, a 9 en 1995, y en los siguientes sexenios pasó a 15, y actualmente la paridad cambiaria está a 20 pesos por dólar, aunque como se observa en la gráfica, ha llegado hasta \$25 y la tendencia es favorable a la apreciación del dólar.

Esta crisis financiera se convirtió en drama económico para millones de familias que ya habían salido de la pobreza y nuevamente descendieron en el indicador de ingresos, engrosando los sectores ubicados en pobreza y pobreza extrema. La vulnerabilidad de la población a las crisis financieras es evidente por la reducción del poder adquisitivo de las familias y, en consecuencia, en el incremento de la pobreza alimentaria.

Hasta aquí se ha analizado la economía política de México considerando la etapa anterior a la reforma al artículo 27 constitucional. Queda claro que con el modelo económico anterior

a esta reforma se había logrado un crecimiento del PIB de manera sostenida, sin embargo, el modelo estaba agotado, por lo que la crisis inflacionaria abrió la discusión acerca de la viabilidad de continuar con el modelo económico. En la siguiente sección, analizamos las características específicas de la estructura agraria posterior a la reforma.

Estructura agraria *sui generis*

En esta sección analizamos la reforma al artículo 27 de 1992 y la estructura de la propiedad social 30 años después. Está claro que la reforma al artículo 27 no fue la única y para entenderla hay que considerar otras reformas como la de derechos indígenas y principalmente el cambio de política económica ocurrido desde 1986, cuando México ingresa al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (*GATT*), y posteriormente cuando entra en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre 1994 y 2018. ¿Como es la economía agraria en la actualidad? ¿Qué beneficios y qué límites podemos identificar en esta estructura?

Durante los años posteriores a la reforma del artículo 27, se implementó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede), con el objetivo de regularizar la propiedad social y otorgar el dominio pleno de los ejidatarios en sus parcelas agrícolas, hasta diciembre de 2006, año en que este programa dio por concluido su objetivo, aunque quedaron algunos predios sin regularizar, por lo que se instrumentó el Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR). En 2021 el Registro Agrario Nacional hizo un balance del estado que guardaba la tenencia de la tierra, identificando los indicadores básicos de la propiedad social, de los que presentamos una síntesis en las tablas 2 y 3.

Tabla 2. Situación agraria nacional, al 31 de diciembre de 2021

Concepto	Datos	Porcentaje (%)
Superficie total nacional (1)	196'437,500 hectáreas	100 %
Superficie propiedad social	99'639,809 hectáreas	50.72 %
Superficie de núcleos agrarios regularizados (2)	97'405,938 hectáreas	97.76 %
Superficie certificada y titulada (3)	92'707,485 hectáreas	93.04 %

Fuente: Registro Agrario Nacional (RAN), (2022). *Información Estadística de la Estructura de la Propiedad Social en México*. Recuperado el 07 de julio de 2022 de: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria/informacion-de-interes-nacional>

(1) Superficie continental + Superficie insular. Fuente INEGI.

(2) Información histórica derivada de la regularización a través de los programas PROCEDE, FANAR.

(3) Superficie con certificados y títulos emitidos a través de los programas PROCEDE, FANAR.

La información de la Tabla 2 indica que la superficie total que ocupa el territorio nacional, incluyendo las islas, asciende a poco más de 196 millones de hectáreas, de las cuales el 50.7%, es decir cerca de 100 millones de hectáreas son de propiedad social, de ahí la frase común que indica que “en México la mitad del territorio está en manos de pueblos indígenas y campesinos” (*vox populi*). Vale la pena destacar que, de la superficie en propiedad social, 97.7% son núcleos agrarios regularizados, de los cuales 92.7 millones de has se encuentran certificadas y tituladas.

Con la reforma al artículo 27, si bien se mantuvo la característica tripartita de la tenencia de la tierra en sus modalidades de propiedad pública, social y privada, lejos de simplificarse el régimen de propiedad se hizo aún más complejo: por ejemplo, se ampliaron las posibilidades de cambio de régimen de propiedad comunal a ejidal y viceversa, así mismo de propiedad ejidal a “dominio pleno”, esto es, privada, con posibilidades de participar en el mercado de tierras, lo que amplió la superficie disponible para el mercado inmobiliario. El ejido dejó de ser una unidad económica y una unidad jurídica, para ser un nuevo tipo de *propiedad en dominio moderado*: “La propiedad ejidal se fragmentó en dos direcciones diferentes, individual y mancomunada, configurando en cada una de ellas distintos derechos reales, independientes unos de otros” (Pérez-Castañeda, 2002: p. 307).

Otra modalidad de propiedad social son los bienes comunales o comunidades agrarias. Es importante distinguir entre comunidad indígena, comunidad agraria y comunidad como tenencia de la tierra (Gortari, de, 2000). En la antropología mexicana el debate es muy amplio, podemos sintetizarlo diciendo que se entiende por *comunidad indígena*, a la población que se autoadscribe como perteneciente a algún grupo étnico distinto al “mestizo” (Nieto, 2014), a los integrantes de familias en los que al menos uno de los jefes, jefas o adultos mayores es hablante de lengua indígena (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), 11 de julio de 2017), y que tienen una identidad cultural con un territorio en el que se reproducen rituales que les conectan simbólicamente con sus antepasados (Barabas, 2014). Las comunidades indígenas son parte de pueblos indígenas, reconocidos en el derecho internacional por haberse asentado en el territorio que actualmente ocupan antes del establecimiento de las actuales fronteras del Estado-Nación y que, como indica el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), conservan todos o parte de los elementos que constituyen su identidad (Belmonte-Lozano, 2020). Casi de manera simultánea a la reforma al artículo 27 en diciembre de 1991 y su publicación en el Diario oficial en enero de 1992, en el marco de las movilizaciones de los pueblos indígenas en todo el continente en protesta por la conmemoración oficial de los 500 años de la conquista de América, el Congreso de la Unión modificó el artículo 4o constitucional reconociendo que México es una nación pluriétnica, cuya diversidad cultural se origina y se sustenta por la existencia de los pueblos indígenas. Nueve años después, en 2001, en la reforma constitucional en materia de derechos humanos (Presidencia de México, 14 de agosto de 2001), se derogaron los párrafos del artículo 4o comentados, y los derechos de los pueblos indígenas fueron reconocidos como parte del artículo 2º constitucional entre ellos, derechos jurisdiccionales, culturales, autonómicos y de libre determinación y, en lo referente al tema que nos compete, derechos especiales a la tierra y el territorio.

El marco de derechos indígenas reconoce que los pueblos indígenas tienen una relación especial con la tierra, no sólo por la posesión agraria, sino ante todo por ser un territorio en el que se reproduce la cultura, el manejo, explotación y conservación de los recursos naturales, y las prácticas sociales que les distinguen de otros pueblos, en específico, los sistemas normativos internos, también conocidos como “usos y costumbres”.

La comunidad como organización social de los pueblos indígenas, incluye prácticas de gobernanza, como el sistema de cargos, el trabajo colectivo y la costumbre jurídica, esto es, las normas y acuerdos de posesión, herencia, uso y aprovechamiento de la tierra, los bosques, las aguas, los cultivos. Esto no significa que las comunidades indígenas estén exentas de conflictos, sólo que, para su manejo y posible resolución, el primer sistema jurídico al que acuden es el consuetudinario (según la costumbre y transmitido de manera oral) y, si acaso, hace falta, acuden también al derecho positivo mexicano (la ley escrita).

Como se puede deducir de lo anterior, la tenencia de la tierra en México es muy compleja, hay tres grandes sistemas de propiedad, a saber, la propiedad pública, administrada por alguno de los tres órganos de gobierno (federal, estatal, municipal); la propiedad social, gestionada en modalidad de ejido, comunidad y mancomunidad, y la propiedad privada, que se subdivide por tamaño y uso de suelo. Por su heterogeneidad, hay más estudios agrarios acerca de la propiedad social, subdividida en ejido y comunidad.

Antes de 1992, el artículo 27 reconocía derechos diferentes a los ejidatarios con respecto a los comuneros. Las tierras ejidales eran otorgadas a campesinos sin tierras para su beneficio, y en cambio, las tierras comunales eran reconocidas a los pueblos que demostraban que sus antepasados habían sido despojados durante la época de colonización europea o durante la desamortización de tierras de fines del siglo XIX y principios del XX (Warman, 1985). El ejido posrevolucionario (1917-1991) era una conjunción de idearios liberales, demandas agraristas, reivindicaciones de pueblos indígenas, pretensiones de justicia social distributiva y desarrollo nacional, por lo que se le puede denominar tenencia de la tierra *sui géneris*. La reforma de 1991-1992 al artículo 27, despojó el carácter social y económico del ejido y de la comunidad, e instituyó modelos de propiedad *ad hoc* al mercado de tierras (Torres-Mazuera, 2012).

Entendemos por tenencia de la tierra *sui géneris* a las modalidades mixtas que se encuentran en el campo mexicano: comunidades que subdividen las tierras y las consideran como patrimonio particular (privado) de sus poseedores; ejidos que se organizan como comunidad y distribuyen entre los pobladores los derechos a la tierra, los bosques, las aguas e incluso el acceso a programas de gobierno; pequeñas propiedades privadas adquiridas en mancomunidad y gestionadas como si fueran un ejido; acuerdos internos de representatividad de familias controlados por hombres pero que en su ausencia por emigración se encargan a

las mujeres, ejidos organizados con una empresa social tipo cooperativa y con actividades productivas o comerciales, como las empresas forestales comunitarias, entre otras modalidades de la organización social agraria de México.

A treinta años de la reforma al artículo 27, la inmensa mayoría de los ejidos y comunidades agrarias han sido certificados por su posesión de la tierra, aunque no todos los beneficiarios han completado el proceso hasta llegar al dominio pleno, como se aprecia en la Tabla 3.

Tabla 3. Avances de la certificación de derechos agrarios en ejidos y comunidades agrarias, al 31 de diciembre de 2021

Concepto	Datos	Porcentaje (%)
Universo de núcleos agrarios	32,211 (ejidos y comunidades)	
Ejidos, total nacional	29,800 ejidos	100 %
Comunidades, total nacional	2,411 comunidades	100 %
Ejidos certificados	28,499 ejidos certificados	95.6 %
Comunidades certificadas	1,994 comunidades certificadas	82.7 %
Ejidatarios y comuneros certificados	5,259,498 Beneficiados	

Fuente: Elaboración propia, con base en Registro Agrario Nacional (RAN), (2022). Situación agraria nacional, al 31 de diciembre de 2021. *Información Estadística de la Estructura de la Propiedad Social en México*. Recuperado el 07 de julio de 2022 de: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria/informacion-de-interes-nacional/>

En la Tabla 3 se puede identificar un universo de 32,211 núcleos agrarios, de los que 29,800 son ejidos y 2,411 son comunidades agrarias. Hay 28,499 ejidos (95.6%) que han completado el proceso de certificación de derechos, y en contraste, de las 2,411 comunidades agrarias registradas, 1,994 (82.7%) se encuentran certificadas al mes de diciembre de 2021, es decir, 30 años exactos después de la reforma al artículo 27. Se trata de un beneficio directo para más de cinco millones de familias de ejidatarios y comuneros con mayor certeza jurídica en la tenencia de la tierra.

Desarrollo rural *sui generis*

En esta sección analizamos la política de desarrollo rural sustentable derivada de la ley homónima, y en particular ponemos atención a las definiciones de seguridad y soberanía alimentaria, los programas derivados y la actual orientación hacia la autosuficiencia

alimentaria. Nos llama la atención que, pese a que hay muchos cambios en las condiciones políticas nacionales e internacionales, se mantiene vigente la ley de desarrollo rural promulgada en 2001. ¿Es esto una evidencia de que es posible alcanzar la autosuficiencia alimentaria con el actual marco jurídico e institucional? ¿O, por el contrario, se requieren cambios en la ley en las políticas públicas y en la sociedad rural?

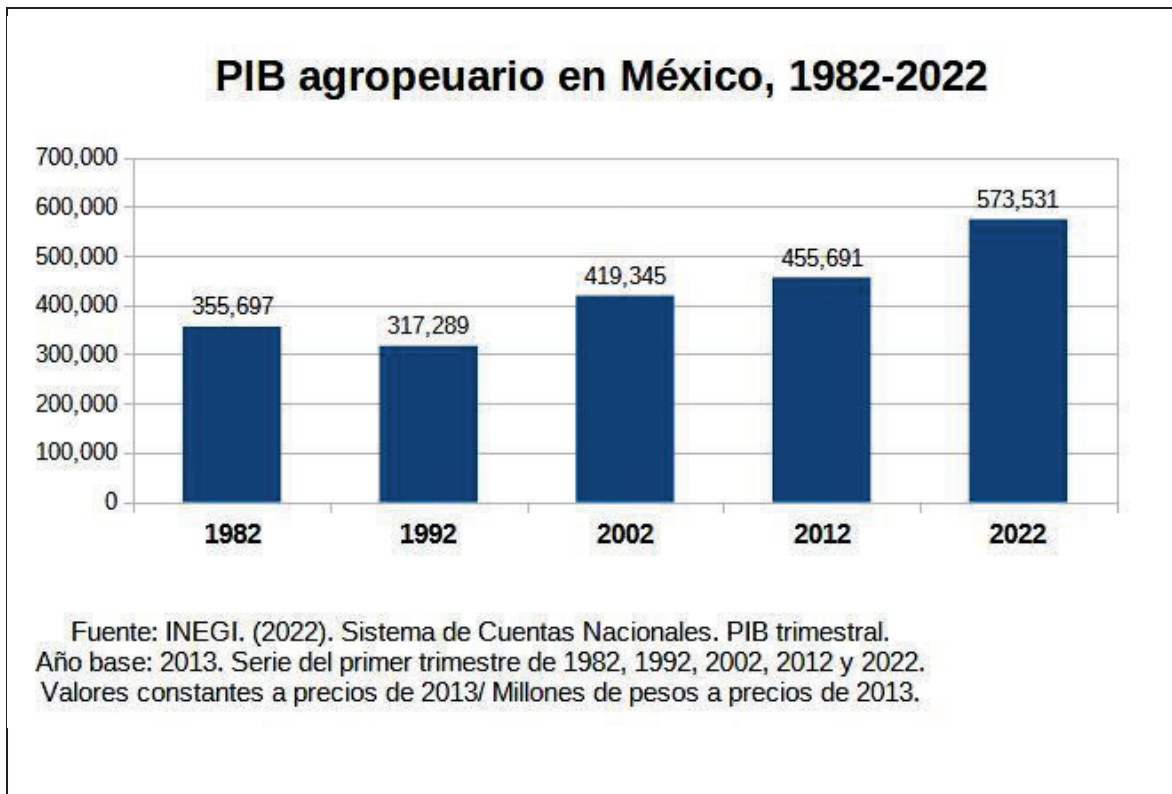
En México el desarrollo rural sustentable es una política pública delimitada en la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable (Diputados, 7 de diciembre de 2001), y que pretende alcances múltiples: incluye objetivos de producción, comercialización, seguridad y soberanía alimentaria, gestión territorial del desarrollo rural, participación social en comités regionales, y organización de la economía agrícola en sistemas producto, un modelo que parece ser una mala traducción de la teoría de cadenas de valor (Mac Clay & Feeny, 2018), aunque en realidad la diferencia es más profunda que un error de interpretación.

En términos generales la cadena de valor en el sistema agroalimentario mexicano consiste en una compleja red de relaciones comerciales entre productores (a su vez subdivididos en pequeños, medianos y grandes según la superficie agraria disponible), comerciantes (mayoristas y minoristas), intermediarios (industriales, comerciales) y finalmente consumidores (Mayett-Moreno & López Oglesby, 2018). Para un análisis más específico, se han publicado infinidad de estudios de caso de cadenas de valor considerando la transformación de los cultivos en productos y la red de actores sociales interrelacionados, estudios en los que se destaca que la cadena es heterogénea, por lo que se subrayan las diferencias por región y mercados, por ejemplo, la cadena de valor maíz-tortilla (Valdés-Salazar, 2018).

Este enfoque de cadenas de valor es el marco de desarrollo e inversión en México, pero principalmente en el sector industrial, porque en el agropecuario, se orienta la economía con lo que se denomina “sistema producto”, esto es, orientando la producción para el mercado de exportación. El resultado es un sector agropecuario fuerte en los productos que han logrado colocarse en el comercio internacional, como las frutas y las verduras, pero es un sector débil en la producción de alimentos para la autosubsistencia. Como se verá más adelante, esto es una diferencia sustancial entre políticas de seguridad y soberanía alimentaria, pero primero seguiremos con el análisis del marco jurídico institucional y del contexto social en específico.

Las actividades del sector primario incluyen agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca, caza, colecta y servicios conexos, y tienen un valor que pasó de \$355 mil millones de pesos (MMDP) en el primer trimestre de 1982, a \$573 MMDP en el primer trimestre de 2022, esto sería un crecimiento de 61% en 40 años, es decir un ritmo de crecimiento promedio de 1.5% anual, como se puede apreciar en la Gráfica 1.

Gráfica 1. PIB agropecuario en México, 1982-2022



En la Gráfica 1 se considera el valor constante de la agricultura, que sería de crecimiento, moderado, pero crecimiento al fin. Sin embargo, si comparamos el peso que tiene el sector primario con los otros sectores que componen el PIB, tenemos que en realidad ha perdido valor, siendo el sector terciario (comercio y servicios) y los impuestos los que más han crecido, como se aprecia en la Tabla 4.

Tabla 4. Estructura del Producto Interno Bruto en México (%), periodo 1982-2022

Primer trimestre	1982	1992	2002	2012	2022
Producto Interno Bruto	100%	100%	100%	100%	100%
Sector primario: Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca, caza, colecta, servicios relacionados al sector agropecuario.	4.34	3.4	3.51	3.04	3.38
Sector secundario: Minería, Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua, gas, petróleo por ductos, construcción, industrias manufactureras y fabriles.	39.9	38.61	36.85	34.05	30.85
Sector terciario: Comercio, transporte, turismo, servicios de salud, educación, científicos, técnicos, comunicación, gubernamentales, financieros, inmobiliarios, otros profesionales.	55.76	57.99	59.64	62.91	65.76
Subtotal, Valor agregado bruto:	96.26	96.26	96.17	96.1	95.77
Impuestos sobre los productos, netos	3.74	3.74	3.83	3.9	4.23

Fuente: INEGI. (2022). Sistema de Cuentas Nacionales. PIB trimestral. Año base: 2013. Serie del primer trimestre de 1982, 1992, 2002, 2012 y 2022. Valor relativo, a precios de 2013.

Es de llamar la atención que en 2020, durante la pandemia por Covid-19, el sector primario fue el único que mantuvo un crecimiento sostenido e incluso aumentó la población que se desempeñó en las actividades de este sector durante el encierro pandémico, quizás porque frente a la pérdida temporal de empleos en las ciudades, las actividades agrícolas para la producción de alimentos representaron una actividad alternativa (Gasca-Zamora, 2021). Entonces, la paradoja del desarrollo rural es que está creciendo la economía agraria, pero también está creciendo la pobreza, es decir, está aumentando la desigualdad.

Seguridad alimentaria, soberanía alimentaria

La población que cuenta con ingresos suficientes puede acceder a los alimentos. Esta premisa es central para entender el concepto de seguridad alimentaria, que consiste en tener garantizado un ingreso monetario que permita a la familia acceder a los alimentos básicos en

todo momento, independientemente de factores externos. Al respecto hay muchas definiciones y debates, destacando la controversia entre FAO y La Vía Campesina, que tiene sus antecedentes en foros internacionales de ambas organizaciones desde 1996, y que con la crisis mundial de 2008 se intensificaron. El debate inició con las categorías de seguridad y soberanía alimentaria, llegando a una síntesis en el reconocimiento del derecho humano a la alimentación (Medina-Rey, Ortega-Carpio & Martínez-Cousinou, 2021).

El debate no sólo compete a las políticas agrarias y alimentarias, sino también a las ambientales y las económicas, por lo que es pertinente considerar categorías más complejas y menos politizadas, como Sistemas Agroalimentarios Sustentables (El Bilali, Strassner & Ben Hassen, 2021).

La seguridad alimentaria pone énfasis en la capacidad de las personas de contar con un ingreso económico para acceder a la canasta básica de alimentos y tiene, en ese sentido, una clara orientación hacia los mercados (Sibindi, noviembre 2020), por lo que es promovido por las agencias de desarrollo. En sentido contrario, la soberanía alimentaria es, en síntesis, el derecho de los pueblos campesinos de incidir en los Estados para controlar las políticas de producción, comercialización y consumo, favoreciendo los sistemas agroalimentarios con pertinencia cultural, social, de equidad de género, bajo impacto ambiental y de circuitos cortos de la economía por sobre el comercio internacional, por lo que es defendido por los movimientos sociales de productores, consumidores, ambientalistas y por sectores tradicionalmente excluidos del comercio internacional, como los pequeños productores, los pueblos indígenas y campesinos y las mujeres rurales (Domínguez, 2015; López-Giraldo & Franco-Giraldo, 2015; Nyéléni, 2007).

Sin embargo, pese a que en los foros internacionales se ha insistido en que la seguridad y la soberanía alimentaria son diferentes, incluso paradigmas contrarios, en México ese debate se obvió y fue considerado como parte de una misma política, al menos fueron incluidos ambos conceptos en la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable (LGDRS) de 2001, con las siguientes definiciones, que, al ser oficiales, han de ser tomadas en cuenta como punto de partida para el análisis. El siguiente extracto de la LGDRS, si bien es un poco largo, es indispensable para comprender los alcances de la ley, observando la reducción del debate a definiciones cortas.

XXVIII. Seguridad Alimentaria. El abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población.

(...)

XXXIII. Soberanía Alimentaria. La libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional (Cámara de Diputados, 7 de diciembre de 2001; subrayado nuestro).

Como se desprende de las definiciones de seguridad y soberanía alimentaria incluidas en la LGDRS, así como del artículo 183 anteriormente citados, se redujo la complejidad del debate internacional a dos acciones prioritarias: garantizar el abasto oportuno de alimentos (seguridad alimentaria) y fomentar la producción nacional de los cultivos básicos y estratégicos, así como de los productos de exportación (soberanía alimentaria). En otras palabras, predominan los criterios productivistas y económicos, sin considerar otras dimensiones conexas, como son los criterios sociales, culturales y ambientales que implica la alimentación y la agricultura, e incluso ámbitos políticos como justicia y democracia alimentaria, que implica transformar la producción rural con prácticas agroecológicas y reducir las cadenas de valor a circuitos cortos entre productores y consumidores (Collado, Gallar, & Candón, 2013).

El desarrollo rural es un modelo muy dinámico y puede representar un empleo fijo para la población, sin embargo, pese a incluir actividades encargadas de la producción de alimentos, la población rural tiene los más altos índices de pobreza de ingresos y en consecuencia enfrenta mayores problemas que la población urbana para acceder a los alimentos:

...en 2018 la pobreza en el ámbito rural afectó al 55.3% de su población total (alrededor de 17 millones de personas). En el entorno urbano el porcentaje fue menor (37.6%), correspondiente a 35.5 millones de personas. Entre 2008 y 2018, el porcentaje de población en situación de pobreza en el medio rural ha disminuido de 62.5 a 55.3%, lo que significó una baja de poco más de siete puntos porcentuales. A pesar de esto, la brecha entre los ámbitos rural y urbano aún es amplia, más de 17 puntos porcentuales (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 2020: 17).

En la Tabla 5 destacan las condiciones de seguridad e inseguridad alimentaria entre la población urbana y rural. Se agregó una columna con valores porcentuales para comparar los datos.

Tabla 5. Hogares totales por condición de seguridad alimentaria y nivel de inseguridad, según tipo de localidad, al 2018

Condición de seguridad alimentaria	Hogares totales	Tipo de localidad			
		Urbano	%	Rural	%
Seguridad alimentaria	14 861 049	12 473 780	49	2 387 269	30
Inseguridad alimentaria	18 507 950	13 021 141	51	5 486 809	70
Total de hogares	33 368 999 (100%)	25 494 921 (76%)		7 874 078 (24%)	

Fuente: INEGI/INSP. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2018.

Para la interpretación de la información de la Tabla 5, hay que tomar en cuenta los valores porcentuales. Primero el número total de hogar registrados en México en 2018, en la fila inferior. El 76% de los hogares habita en poblaciones urbanas, esto es, 25.4 millones de hogares se encuentran en localidades mayores a 2500 habitantes, o que tienen categoría de cabecera municipal y, en consecuencia, solamente el 24% de los hogares se encuentran en poblaciones rurales, es decir, 7.8 millones de hogares se encuentran en localidades menores a 2500 habitantes o que no son cabeceras municipales.

Si se analiza la Tabla 5 a partir de las columnas, se encuentra que hasta el 51% de todos los hogares urbanos tienen problemas de inseguridad alimentaria, es decir, no cuentan con recursos suficientes para adquirir una canasta básica de alimentos en toda ocasión, y esta misma crisis es mucho más grave en las poblaciones rurales: hasta el 70% de los hogares ubicados en poblaciones con menos de 2500 habitantes, o que no son cabeceras municipales, están en inseguridad alimentaria.

En mejores condiciones que pueden considerarse de seguridad alimentaria, se encuentra el 49% de los hogares urbanos y solamente el 30% de los rurales. Lo que observamos es una contradicción entre las políticas de desarrollo rural y el acceso de la población a los

alimentos. Esta contradicción se puede abordar documentando los procesos de distribución de los alimentos producidos en el campo entre la población rural y las posibilidades reales de ingreso monetario para sufragar gastos que les permitan disfrutar de la canasta básica alimentaria. Sin embargo, esta sería una resolución lineal o simple, pues no necesariamente la producción de alimentos por parte de la población rural cubre la demanda de productos de la canasta básica alimentaria. Como se destaca en las siguientes secciones, es mucho más complejo de lo que parece, rayando en lo *sui generis*.

Pobreza alimentaria en la sociedad rural

En esta sección se analizan los datos de pobreza alimentaria para comprender el estado actual de seguridad alimentaria o, en su defecto, inseguridad alimentaria. Entre estos datos, es necesario revisar la caracterización de la canasta básica y el índice de inflación alimentaria. Está claro que la inflación alimentaria debe su explicación tanto a los factores internos de la producción y de la estabilidad en los precios de los productos alimenticios como en factores externos.

En México la canasta básica alimentaria está protegida en el artículo 179 de la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable (LGDRS), en el que se definen los siguientes productos estratégicos: maíz, caña de azúcar, frijol, trigo, arroz, sorgo, café, huevo (de gallina), leche (de vaca), carne de bovinos, de porcinos, de aves y de pescado. Suponiendo, sin conceder, que estos alimentos fueran los componentes únicos de la canasta básica alimentaria, sería difícil, sino es que imposible, guisarlos sin aceites, condimentos, hierbas aromáticas, quelites, verduras y muchos otros componentes más que caracterizan la rica y diversa gastronomía mexicana. Un ausente notable en esta lista, solo por mencionarlo, es la familia de chiles, la de calabazas, el jitomate, la cebolla, el ajo, entre otros.

Adicionalmente a este puñado de productos alimenticios incluidos en la LGDRS, tenemos un listado más completo reportado por Coneval para caracterizar la canasta básica alimentaria y calcular los costos mensuales de una familia para acceder a estos bienes alimenticios. La canasta básica de alimentos, según Coneval, se compone por los siguientes grupos de alimentos y sus productos más comunes en la cocina mexicana típica: granos básicos (maíz, trigo, arroz), carnes (res, cerdo, pollo, pescado), lácteos (leche, queso), huevos, embutidos

(jamón, salchicha, chorizo), aceites, tubérculos (papa, camote), verduras (cebolla, chile, jitomate), leguminosas (frijol), frutas (limón, naranja, manzana), azúcar y mieles, alimentos preparados para consumir en casa (pollo rostizado), bebidas no alcohólicas (agua embotellada, refrescos), entre otros (CONEVAL, 2022b).

Si bien la lista anterior no es determinante por la enorme diversidad gastronómica de México, en todo caso, la lista de productos estratégicos incluidos en la LGDRS es indicativa de una política de seguridad alimentaria con base en el acceso de la población a los mercados, esto es, a los productos agrícolas de exportación y de importación. Algunos de los productos de la canasta básica se obtienen por producción nacional, incluso hay excedentes para el mercado de exportación. Otros productos de la canasta básica se obtienen por importaciones, esto es, porque la producción nacional no es suficiente para cubrir la demanda y se recurre a compras en el extranjero.

Según el Banco de México (Banxico, 2023), la balanza de pagos agropecuaria³ es favorable a México, esto es, tenemos un superávit porque el valor de las exportaciones es superior a las importaciones, sin embargo, esto no representa un beneficio directo a la alimentación de los mexicanos, pues si se distingue entre productos para la agroexportación, como hortalizas y frutas de productos de la canasta básica, entonces tenemos que hay superávit por las agroexportaciones. Si nos quedamos únicamente con los productos de la canasta básica alimentaria, entonces tenemos el panorama contrario: México depende de las importaciones de productos muy importantes como ganado vacuno, frijol, trigo, maíz, leche y sus derivados, huevo, manzanas, peras y membrillos, arroz, sorgo, pescados, crustáceos y moluscos. Paradójicamente, algunos de estos productos también se exportan, quizás porque con la producción nacional se cubren las demandas del mercado interno y además hay excedentes para la exportación.

3 La balanza de pagos es el equilibrio entre las exportaciones y las importaciones. Si el valor económico de las importaciones es mayor que el que se obtiene por las exportaciones se habla de déficit en la balanza de pagos, por el contrario, si hay más exportaciones que importaciones se habla de superávit. La balanza de pagos agropecuaria se limita exclusivamente a los datos de los productos agrícolas y pecuarios que se exportan en comparación con los que se importan. Esta información la proporciona el Banco de México (Banxico, 2022), instancia que tiene entre sus mandatos, controlar las tasas de inflación.

Para un análisis más profundo de la balanza de pagos agropecuaria se requieren más datos cuantitativos y cualitativos por producto y año, incluso por mes y región, pues los precios de los productos cambian sensiblemente por la cercanía de las regiones rurales en que se producen y la disponibilidad en los mercados regionales. En el nivel de análisis al que podemos llegar con la información disponible, queda claro que hay disparidades en el mercado de productos agropecuarios en México.

Aquí tenemos otra contradicción que afecta el mercado interno: algunos productos que son básicos en la canasta alimenticia no se obtienen por producción propia como maíz, trigo, arroz, sorgo, ganado vacuno, pescado y se requiere importarlos para tenerlos disponibles en los mercados regionales y que la población pueda cubrir sus demandas básicas. La falta de información precisa acerca de los mercados regionales, su oferta, disponibilidad, precios, etcétera, sólo nos permite identificar vacíos que podrían ser llenados en alguna encuesta económica oficial, y que contribuirían a una mejor organización de los mercados para reducir problemas de desabasto alimenticio y mejorar la planeación de las políticas de fomento agropecuario.

También podemos observar que si los problemas de abasto alimenticio se resuelven con importaciones, y la distribución en los mercados se deja a empresas particulares, repercute en el incremento de los precios de los alimentos básicos como maíz, trigo o arroz, productos que cotizan en las bolsas de valores y que, por lo tanto, están sujetos a la especulación de los precios, situación que fue evidente con la crisis de 2008, como se verá en la siguiente sección.

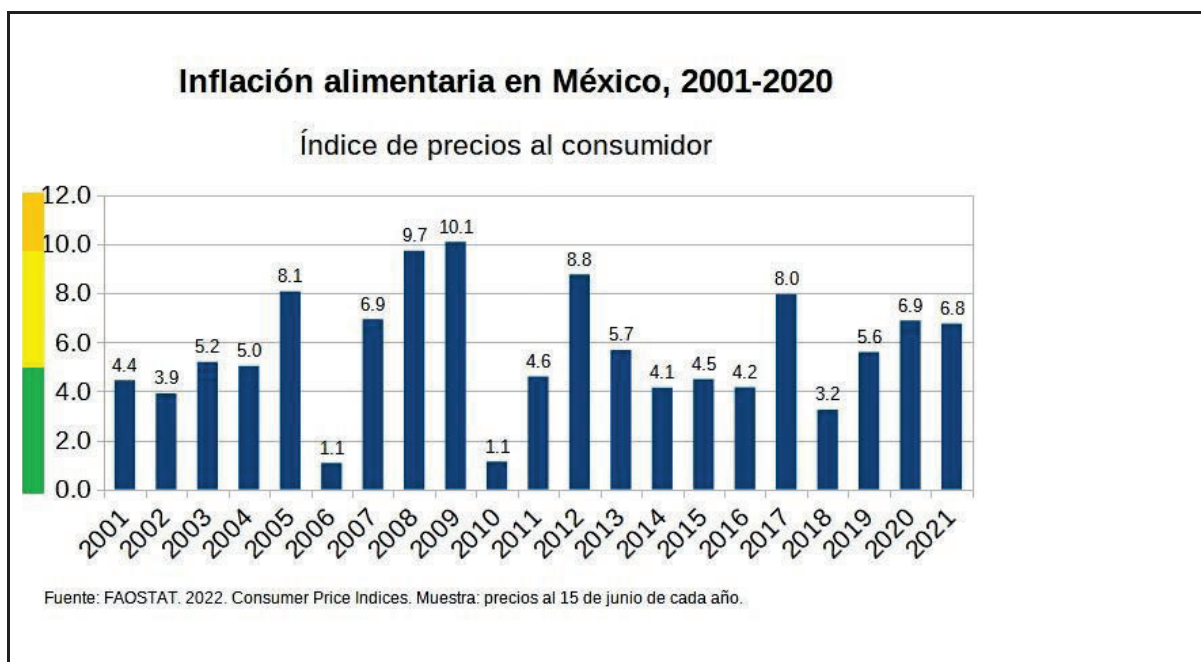
Las crisis agroalimentarias desde 2008 y la respuesta por parte del Estado

En los antecedentes de la crisis alimentaria de 2008 están una serie de acontecimientos internacionales como el incremento de los precios del petróleo en 2006 y las crisis inmobiliaria y financiera de 2007, procesos que provocaron un incremento de la inflación general y de la inflación subyacente,⁴ afectando directamente el precio de los alimentos básicos en el comercio internacional, como se aprecia en la Gráfica 5.

Gráfica 5

4 Como se explica anteriormente, la inflación general es el incremento de los precios de todas las mercancías. En el caso de los precios de los alimentos, forman parte de otro índice, denominado inflación subyacente, que además incluye los precios de los combustibles. Para comprender con mayor precisión el impacto de la inflación en el incremento de la población en situación de pobreza, es necesario ser más específico y referirse a inflación alimentaria y a la pobreza alimentaria.

Inflación alimentaria en México, 2001-2022



Como se observa en la Gráfica 5, el índice de precios al consumidor en el periodo del que se disponen datos fue inestable, con alzas y bajas que oscilan entre 4 y 10 puntos, con descensos hasta un punto base. En 2006-2008, los productos de la canasta básica alimentaria habían sido objeto de acciones de especulación financiera en las bolsas de valores en las que cotizan: ante la crisis inmobiliaria y la quiebra de los bancos estadounidenses, los especuladores utilizaron los precios de futuros de los alimentos como activos de refugio para invertir, pero posteriormente retiraron los fondos provocando una inestabilidad en los precios internacionales del maíz, del arroz, del trigo y posteriormente de todos los demás productos de la canasta básica alimentaria, por lo que ha sido definido como “el dominio del capital financiero sobre el productivo” (Rubio, 2017, pp. 180 y ss).

El impacto del incremento de los precios es diferente para los productores en comparación con los consumidores. Por las características del trabajo agrícola, los productores rurales demandan insumos para la producción como fertilizantes, herramientas y semillas, así como gasolina o diesel para las máquinas agrícolas, tractores y bombas de riego. Si estos productos e insumos suben de precio, es posible que ocurran por lo menos tres situaciones: los productores pueden reducir sus ganancias y asumir parte de los costos; los productores pueden transferir los costos a los consumidores vía incremento de precios finales o, en caso

de que el Estado intervenga, se pueden aplicar políticas compensatorias como subsidios a los insumos o al Diesel.

Con datos oficiales, tenemos que entre 2008 y 2012, siendo presidente Felipe Calderón, el Índice de Precios al Consumidor (IPC), utilizado para el cálculo de la inflación, fue de 4.4% en promedio (Ibarra, 2022, p. 11). Es decir que se logró contener la inflación. Es importante mencionar que, según la misma fuente, durante el periodo de Enrique Peña Nieto (2012-2018), el IPC se mantuvo en 4.05% en promedio y, en lo que va del periodo de Andrés Manuel López Obrador (2019-2022), el IPC ha sido de 4.9% en promedio, aun cuando la crisis internacional es cada vez mayor y en consecuencia los factores externos que desequilibran las finanzas requieren un manejo cada vez más técnico (Ibarra, 2022).

Este manejo técnico de la inflación, y su control a tasas constantes en los últimos tres sexenios, nos lleva a concluir que, aún con las diferencias políticas entre gobiernos de diferentes partidos políticos, México ha logrado establecer políticas antiinflacionarias exitosas debido, seguramente, a la autonomía del Banco de México y a la experiencia acumulada por el manejo y superación de las crisis de 1970-1995. Además de los cambios estructurales que implicó el TLCAN, con lo que México pasó de ser una economía extractivista concentrada en los hidrocarburos, a una economía mucho más dinámica y diversificada, cuyas principales fuentes de ingreso son las remesas, las manufacturas, las agroexportaciones, el turismo y el petróleo, por lo que es mucho más resiliente a las crisis financieras.

Discusión

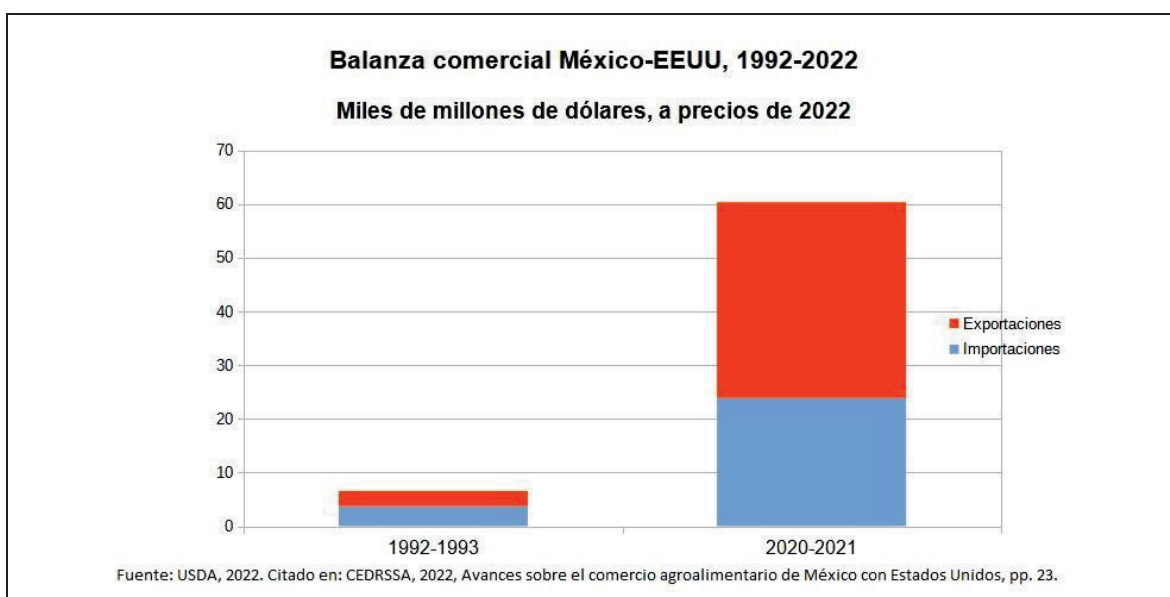
El modelo de análisis que diseñamos para la investigación que soporta este documento, nos lleva a refinar las preguntas iniciales y formular nuevas interrogantes que intentaremos responder en esta sección.

¿Qué tipo de economía agraria hay en México?

Antes de la reforma al artículo 27 constitucional y de la apertura comercial, la economía estaba concentrada hasta 72% en la exportación de hidrocarburos, y en la actualidad, la economía está sumamente diversificada; a partir de 2013, las divisas por exportación de productos agropecuarios superan a las captadas por exportación de hidrocarburos (Centro de

Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), 2017, pp. 4 y 8).

La economía agraria de México puede ser considerada mixta, pues está orientada a los mercados agroexportadores en los cultivos en los que México es líder, pero también hay un fomento a la producción de cultivos para el mercado interno y, sobretudo a partir del 2019, los subsidios gubernamentales se orientan significativamente a fomentar la producción para el autoabasto alimentario.



Estados Unidos es el país al que se destina el 79% de las exportaciones de México (Organización Mundial de Comercio (OMC), 2022). El comercio conjunto de productos agropecuario en los 30 años de vigencia del TLCAN-TMEC, pasó de 6.5 mil millones de dólares (MMUSD) a 60.3 MMUSD:

en el año 1992/1993, antes de que entrara en operación el TLCAN (ahora T-MEC), las exportaciones e importaciones de los Estados Unidos con México (...) fueron de 3 mil 734 millones de dólares y de 2 mil 829 millones de dólares, respectivamente, por lo que en ese entonces nuestro vecino tuvo un superávit de alrededor de 904 millones 873 mil dólares en el comercio agroalimentario bilateral. Posteriormente, en

el año 1994/1995 los Estados Unidos llegaron a tener un déficit en el comercio agroalimentario con México de 133 millones 929 mil dólares (CEDRSSA, 2021, p. 8).

Los principales productos de agroexportación de México a EE. UU. son: verduras frescas como tomates y pimientos, cerveza, tequila y mezcal, berries, aguacates y carne de vacuno. A su vez, en las compras o importaciones que hace México de los productos agropecuarios de EE. UU., destacan maíz amarillo, haba de soya, productos lácteos como leche descremada, carne de porcino, carne de ave y productos y de trigo (CEDRSSA, 2021, p. 11).

Con base en los datos anteriores, podemos descartar que la agricultura mexicana sea una actividad marginal. Sin embargo, esto ha favorecido claramente los agronegocios orientados a la exportación, y desfavorecido la agricultura de granos básicos. También se ha desincentivado la inversión en mercados públicos, dejando este importante negocio en manos de empresas privadas transnacionales de supermercados.

¿Qué política necesitamos para remontar la crisis del desarrollo rural?

La respuesta es muy compleja. Respecto a las finanzas, el control de la inflación por el Banco de México ha sido correcto, con tasas de inflación menores a dos dígitos, sería prudente continuar con el mismo rumbo e incluso ampliar las capacidades de esta institución en el monitoreo de los precios y del valor de la moneda, de tal manera que la época de una economía hiperinflacionaria sea superada por completo en México.

La estabilidad cambiaria estimula el ahorro interno y la inversión, sin embargo, en el sector rural no es tan sencillo por la estructura agraria. Si bien con la reforma al artículo 27 se abrió el mercado de tierras ejidales y periurbanas, favoreciendo la expansión del mercado inmobiliario, sería pertinente identificar los límites en la expansión urbana y mantener una reserva de tierras con uso de suelo agropecuario, forestal y de conservación ambiental. Además de las políticas de ordenamiento territorial, la inversión en la agricultura se puede fomentar con incentivos fiscales para las agroindustrias y también para las unidades productivas familiares.

Para reducir los costos de los alimentos, una medida muy riesgosa podría ser una política de control de precios, lo que podría distorsionar la ley de oferta y demanda y es posible que se

generen mercados negros y precios paralelos. Mucho más eficiente sería invertir en mercados públicos en todas las cabeceras municipales, con lo que se podrían reducir los sistemas de intermediarios.

Entonces, ¿hacia dónde vamos? ¿seguridad o soberanía alimentaria?

La producción agrícola orientada a las exportaciones ha generado importantes divisas y empleo rural estable. El fomento a la agricultura de autosubsistencia, con base en granos básicos, mantiene cubierta la demanda de alimentos. Y las importaciones de granos básicos y otros productos agropecuarios, también aumenta la oferta de alimentos y productos alimenticios, de tal manera que se ha logrado reducir la escasez. Sin embargo, la planeación del desarrollo rural está orientada por la demanda de productos de los mercados de exportación.

El riesgo de orientar toda la economía agrícola a la exportación es que la interrupción del comercio por crisis externas como la guerra comercial con China, la guerra entre Rusia y Ucrania, las pandemias, afecta más a las economías que están más insertas en el comercio internacional. Ante nuevas crisis, la población rural se encuentra en riesgo de caer en situaciones de pobreza alimentaria previamente superadas.

Para reducir estos riesgos se propone incrementar el valor de la agricultura regional, mediante inversión pública en mercados populares en los que los campesinos puedan comercializar sus productos y los consumidores encuentren mejores precios que en los supermercados.

¿Cómo es la economía agraria en la actualidad?

Se mantiene la propiedad social de la tierra, en régimen ejidal, comunal y mancomunidad, en lo que se ha denominado nuevas modalidades de propiedad de la tierra (Torres-Mazuera, 2012; Pérez-Castañeda, 2002). La reforma al 27 trajo beneficios como la certeza jurídica en la posesión de la tierra, aunque aún sigue pendiente el acceso de mujeres y jóvenes a la propiedad agraria. La tierra sigue siendo un bien patrimonial, de corte patriarcal.

El fomento a la agricultura de autosubsistencia, principalmente con base en granos básicos como maíz, frijol, arroz, trigo y sorgo, es insuficiente. El déficit en la producción de estos

granos se refleja en las dificultades de las familias de completar la canasta básica de alimentos y, por tanto, en subnutrición.

Conclusiones

En esta sección sintetizamos la investigación a partir de las evidencias que hemos encontrado y que permiten identificar contradicciones en la política de desarrollo rural. La ley general de desarrollo rural sustentable (LGDRS) se sustenta en una contradicción al pretender reducir el debate de seguridad y soberanía alimentaria a una cuestión meramente conceptual y técnica. Es posible corregir esto con una categoría más abarcadora, que no sólo tenga una perspectiva productivista, por ejemplo, Sistemas Agroalimentarios Sostenibles (El Bilali, Strassner & Ben Hassen, 2021). Esta categoría podría incluirse en la LGDRS para procurar un alcance más allá de las metas de producción, y que incluya criterios sociales y de sustentabilidad ambiental. Estas reflexiones pueden servir para revisar la LGDRS, precisar conceptos que se definen de manera ambigua como seguridad y soberanía alimentaria, vincular los programas de fomento a la producción con políticas de inversión en mercados públicos regionales.

El hecho de que la LGDRS incluye el concepto de *sistema producto* en lugar de *cadena de valor*, es porque la orientación de la economía agrícola es para mercados de exportación, no para reducir eslabones en la cadena entre productores, intermediarios y consumidores. Esta orientación ha generado un incremento de las divisas por agroexportaciones, pero en momentos de incremento de los precios de los alimentos, ha repercutido en un incremento en la población en situación de pobreza.

No sólo se pueden hacer cambios jurídicos, la misma sociedad rural requiere cambios en su organización agraria, productiva, social y económica, para esto, las políticas públicas podrían reducir las cadenas de intermediarios y aumentar las experiencias de cadenas cortas de valor, abrir mercados con base en redes regionales entre productores y consumidores.

El debate entre seguridad y soberanía alimentaria resulta muy limitado para generar un cambio en la política pública del desarrollo rural, básicamente porque la economía del país es mixta, sustentada en el fomento a muchas líneas de acción de ambos enfoques, como los siguientes.

Para la seguridad alimentaria se mantiene una política anti-inflacionaria que ha logrado dejar atrás la amenaza de la hiperinflación, lo cual es muy importante para fomentar el ahorro y la inversión. Sin embargo, a falta de programas efectivos de ahorro popular y de inversión productiva, lo que se ha generado es el aumento del consumo. Más aún si consideramos que hay políticas de subsidio directo como las que se repartían mediante los emblemáticos programas Procampo y Oportunidades, hoy becas del bienestar. Estos subsidios han elevado el poder adquisitivo de las familias, pero no les ha permitido superar las condiciones de pobreza.

Durante la crisis financiera de 2008-2010, y nuevamente durante la crisis de 2020-2022, se implementaron una serie de políticas anti-crisis que lograron reducir el riesgo de la población a la pobreza alimentaria. En ambas crisis, el Estado redujo los aranceles de productos de la canasta básica para facilitar la oferta de productos agroalimentarios mediante la importación y evitar la escasez. Además de las políticas anti-crisis implementadas en 2008-2010, en 2022 se establecieron aranceles a las exportaciones de maíz blanco con el propósito de garantizar el abasto y reducir las importaciones de maíz de Estados Unidos, principalmente de maíz amarillo. Otras políticas recientes se enmarcan más en el paradigma de la soberanía alimentaria, como las que se incluyen en el programa Producción para el Bienestar:

Fortalecer a los pequeños y medianos productores, sobre todo a los productores de maíz y otros cultivos de la canasta básica, mediante subsidios y programas de capacitación en producción local de fertilizantes orgánicos y otras técnicas agroecológicas.

Fomentar la producción del maíz amarillo para reducir las importaciones, aunque esto ha sido insuficiente y muy posiblemente lo seguirá siendo. Afirmamos esto porque en el mercado el precio del maíz sigue siendo poco rentable comparado con otros cultivos de agroexportación como jitomate, aguacate, berries, entre otros.

Para fortalecer a los pequeños y medianos productores, una política decidida sería invertir en mercados populares regionales, ubicados en cada una de las cabeceras municipales y en las ciudades medias, en las que los productores de cada región puedan ofrecer sus productos y los consumidores encuentren precios más bajos que en los supermercados privados.

El debate entre seguridad y soberanía alimentaria no ha tenido mucha repercusión en la implementación de la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable (LGDRS), porque ambos conceptos se describen a partir de la capacidad de generar autosuficiencia alimentaria. Sin embargo, hay una tercera categoría que sigue ausente de este debate: el medio ambiente. Se propone incluir el debate por la sustentabilidad ambiental en la discusión de la seguridad y la soberanía alimentaria, a partir de una sola categoría: Sistemas Agroalimentarios Sostenibles. Una categoría como esta puede hacer más factible los objetivos de la LGDRS.

Los Sistemas Agroalimentarios Sostenibles incluyen subsistemas que están interrelacionados entre sí y que erróneamente se trabajan de manera separada, como los subsistemas económicos, social y ambiental. Al unificar lo agrícola con lo alimentario en una sola categoría, se está pensando en la articulación entre productores y consumidores. Y la sustentabilidad es económica y ambiental al mismo tiempo. Este concepto nos llevaría a una sustentabilidad fuerte, de nuevo tipo, y con base en experiencias regionales.

Si bien esperamos aportar argumentos de persuasión para que los analistas de políticas públicas, incluyendo a los tomadores de decisiones revisen y valoren la pertinencia de modificar la ley en la materia para darle más coherencia, sustento, y que tenga un mejor alcance. Entre los límites de nuestro argumento, es necesario profundizar en el análisis de políticas públicas en el estudio de la propiedad privada agraria y, en consecuencia, de la agroindustria, los sistemas producto que hay en México y la inserción en las cadenas globales de valor, así como en la diversificación de la economía agraria.

Bibliografía

- Aboites-Manrique, G. (2002), *Una mirada diferente de la Revolución Verde*, Ciudad de México: Plaza y Valdés, Universidad de Guadalajara.
- Banco de México. 2022. *Balanza de productos agropecuarios. Sistema de Información Económica: Balanza de pagos*. Recuperado el 30 de junio de 2022 de: <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/>
- Barabas, A. M. (2014). La territorialidad indígena en el México contemporáneo. *Chungara: Revista de Antropología Chilena*, 46(3), 437-452. Recuperado el 30 de junio de 2022 de: <https://www.jstor.org/stable/24588463/>
- Basurto-Hernández, S., & Escalante-Semerena, R. (2012). Impacto de la crisis en el sector agropecuario en México. *Economía UNAM*, 9(25), 51-73. Recuperado el 09/07/2022 de: <http://revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/45026/>
- Beierlein, J. G., & Woolverton, M. W. (1991). *Agribusiness marketing: the management perspective*. Prentice-Hall, Inc.
- Belmonte-Lozano, J. M. (2020). A veinte años de la reforma constitucional de 2001 sobre derechos y cultura indígena en México: un análisis a la luz del convenio 169 de la OIT. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 15, 305-322. <https://doi.org/10.46661/revintpensampolit.5612>
- Bojórquez-Luque, J. (2011). Importancia de la tierra de propiedad social en la expansión de las ciudades en México. *Ra Ximhai*, 7(2), 297-311. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4471974>
- Boltvinik, J. (2020). *Pobreza y persistencia campesina en el siglo XXI: teorías, debates, realidades y políticas*. Ciudad de México: SXXI.
- Bringel, B. (2015). *Soberanía alimentaria: la práctica de un concepto. Las políticas globales importan*, Madrid: IEPaLa.
- Collado, Á. C., Gallar, D., & Candón, J. (2013). Agroecología política: transición social hacia sistemas agroalimentarios. *Revista de economía crítica*, 2(16), 244-277. Recuperado el 15 de julio de 2022 de: <https://revistaeconomiacritica.org/index.php/rec/article/view/333/>

- Chappell, M. J., Wittman, H., Bacon, C. M., Ferguson, B. G., Barrios, L. G., Barrios, R. G., Jaffee, D., Lima, J., Méndez, V. E., Morales, H., Soto-Pinto, L., Vandermeer, J., & Perfecto, I. (2013). Food sovereignty: an alternative paradigm for poverty reduction and biodiversity conservation in Latin America. *F1000Research*, 2, 235. <https://doi.org/10.12688/f1000research.2-235.v1>
- Domínguez, D. (2015). La Soberanía Alimentaria como enfoque crítico y orientación alternativa del sistema agroalimentario global. *Pensamiento Americano*, 8(15), 146-175. <http://hdl.handle.net/11336/55264>
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), (11 de julio de 2017). *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México*, 2015. Ciudad de México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Consultado el 30 de junio de 2022 en: <https://www.gob.mx/inpi/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128/>
- Chávez Martín del Campo, J. C., Villarreal Páez, H. J., Cantú Calderón, R., & González Sánchez, H. E. (2009). Efecto del incremento en el precio de los alimentos en la pobreza en México. *El trimestre económico*, 76(303), 775-805. <https://doi.org/10.20430/ete.v76i303.497>
- Cámara de Diputados. (7 de diciembre de 2001). Ley de desarrollo rural sustentable. *Diario oficial de la Federación*. Última actualización: 03 de junio de 2021. Recuperado el 01 de julio de 2022 de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ldrs.htm/>
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA). (2022). *Reporte: Avances sobre el Comercio agroalimentario de México con Estados Unidos*. Ciudad de México: Palacio Legislativo de San Lázaro. Recuperado el 28/03/2023 de: http://www.cedrssa.gob.mx/post_n-avances-n- sobre el -n- comercio_agroalimentario-n- de _mn-xico_ con _estados_unidos_.htm/
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA). (2017). *Reporte: Las exportaciones agrícolas de México*. Ciudad de México: Palacio Legislativo de San Lázaro. Recuperado el 28/03/2023 de: <http://www.cedrssa.gob.mx/files/10/85Las%20exportaciones%20agr%C3%ADcolas%20de%20M%C3%A9xico.pdf/>

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2022). *Contenido y valor monetario de la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (Canasta Alimentaria) para lugares de residencia rurales*. Recuperado el 01/07/2022 de: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Lineas_bienestar/Contenido_y_valor_de_la_canasta_basica.zip
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2020). *Pobreza rural*. Recuperado el 01 de julio de 2022 de: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/PATP/Pobreza_rural.pdf
- De Gortari, L. (1997). Comunidad como forma de tenencia de la tierra. *Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria*, 8, 99-120.
- Durkheim, E. (1985). *Las reglas del método sociológico*. Madrid: Akal.
- El Bilali, H., Strassner, C., & Ben Hassen, T. (2021). Sustainable agri-food systems: environment, economy, society, and policy. *Sustainability*, 13(11), 6260. <https://doi.org/10.3390/su13116260>
- Espinosa-Calderón, A., Turrent-Fernández, A., Tadeo-Robledo, M., Vicente-Tello, A., Gómez-Montiel, N., Valdivia-Bernal, R., Sierra-Macías, M., & Zamudio-González, B. (2014). Ley de semillas y ley federal de variedades vegetales y transgénicos de maíz en México. *Revista mexicana de ciencias agrícolas*, 5(2), 293-308.
- Fox, J., & Haight, L. (2010). *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars. Recuperado el 14 de julio de 2022 de: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/Subsidios%20Para%20La%20Desigualdad.pdf>
- Gasca-Zamora, J. (2021). Diferencias sectoriales y regionales de la recesión económica motivadas por la pandemia de la COVID-19 en México y medidas de política pública para enfrentarla. *Investigaciones geográficas*, (105). <https://doi.org/10.14350/rig.60391>
- Gómez-Oliver, L. (2008). La crisis alimentaria mundial y su incidencia México. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 5(2), 115-141. Recuperado el 19 de julio de 2022 de: <https://revista-asyd.org/index.php/asyd/article/view/1077/>

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2022a). *Sistema de Cuentas Nacionales. PIB trimestral*.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2022b). *Índice de precios al consumidor*.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). (2018). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2018*. Archivo en excel, Tabulados básicos con precisiones estadísticas.
- López-Giraldo, L. A., & Franco-Giraldo, Á. (2015). Revisión de enfoques de políticas alimentarias: entre la seguridad y la soberanía alimentaria (2000-2013). *Cadernos de Saúde Pública*, 31, 1355-1369. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00124814/>
- Mac Clay, P., & Feeny, R. (2018). Analyzing agribusiness value chains: A literature review. *International Food and Agribusiness Management Review*, 22(1030-2019-616), 31-46. <https://doi.org/10.22434/IFAMR2018.0089>
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Ciudad de México: Fondo de cultura económica.
- Malagón-Zaldúa, E., & León-Vega, A. L. (2017). Soberanía Alimentaria. *Boletín del Centro de Documentación Hegoa*, (51), 1-8.
- Mayett-Moreno, Y., & López Oglesby, J. M. (2018). Beyond food security: challenges in food safety policies and governance along a heterogeneous agri-food chain and its effects on health measures and sustainable development in Mexico. *Sustainability*, 10(12), 4755. <https://doi.org/10.3390/su10124755>
- Medina-Rey, J. M., Ortega-Carpio, Ma. L. & Martínez-Cousinou, G. (2021). ¿Seguridad alimentaria, soberanía alimentaria o derecho a la alimentación? Estado de la cuestión. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 18. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cdr17.sasa>
- Nieto, M. B. (2016). Identidad y autoadscripción. Una aproximación conceptual. *Ciencia jurídica*, 5(9), 53-64. Recuperado el 07 de julio de 2022 de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7104948.pdf>
- Nyeléni, Declaración de. (2007). *Foro internacional de Soberanía Alimentaria*. Mali: La Vía Campesina. Recuperado el 07 de julio de 2022 de: <https://nyeleni.org/>

- Olivera-Lozano, G. (2005). La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Vol. IX, núm. 194 (33),
- Ordóñez-Barba, G. M., & Silva-Hernández, A. L. (2019). Progres-a-Oportunidades-Prospera: avatares, alcances y resultados de un programa paradigmático contra la pobreza. *Papeles de población*, 25(99), 77-111. Recuperado el 07 de julio de 2022 de: <https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/10185/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). (2022). *Datos sobre alimentación y agricultura. FAOSTAT*. Consultado el 01 de julio de 2022 en: <https://www.fao.org/statistics/es/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). (1996). *Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial y plan de acción de la cumbre mundial de la alimentación*. No. 338.19 C969d. Roma, Italia: FAO, Cumbre Mundial sobre la Alimentación.
- Organización Mundial de Comercio (OMC). (2022). Perfiles comerciales: México. *Acuerdos comerciales regionales. Base de datos*. Documento de trabajo, recuperado el: 28/08/2023 de: https://www.wto.org/english/res_e/statistics_e/daily_update_e/trade_profiles/MX_s.pdf
- Ortiz-Mena, A. (2006). México ante el sistema monetario y comercial internacional: lecciones de Bretton Woods a la actualidad. *Repositorio digital CIDE*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Documento de trabajo, recuperado el 08/07/2022 de: <http://hdl.handle.net/11651/1063>
- Ortoll, S. (2003). Orígenes de un proyecto agrícola. La Fundación Rockefeller y la Revolución Verde. *Sociedades rurales, producción y medio ambiente*, 4(6), 81-96. Recuperado el 08/07/2022 de: <https://sociedadesruralesojs.xoc.uam.mx/index.php/srpma/article/view/66>
- Pedroza-Ortega, L. O. (2018). El Sistema Alimentario Mexicano: su acción en el campo y en la alimentación, 1980-1982. *Revista de Historia y Geografía*, (39), 21-48. <https://doi.org/10.29344/07194145.39.1691>

- Pérez-Castañeda, J. C. (2002). *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*. Mexico: Palabra en vuelo.
- Pérez.Cruz, O. (2020). La Competitividad y la seguridad alimentaria en México. *Economía Coyuntural. Revista de temas de coyuntura y perspectivas*, 5(1), 119-142. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3746608>
- Pérez-Cruz, O. (2018). *Agronegocios en México: Competitividad y desafíos*. Hermosillo, Sonora (México): Editorial Qartuppi. DOI: <http://doi.org/10.29410/QTP.18.07>
- Presidencia de México. (14 de agosto de 2001). Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafo al artículo 1o, se reforma el artículo 2o, se deroga el párrafo primero del artículo 4o; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México: Secretaría de Gobernación, Cámara de Diputados, Presidencia de la República. Recuperado el 07 de julio de 2022 de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm/
- Ramírez Hernández, J. J., & Avitia Rodríguez, J. A. (2020). El sector agroalimentario en México, una senda contradictoria. *Factores críticos y estratégicos en la interacción territorial. Desafíos actuales y escenarios futuros. Vol. I*. Ciudad de México: UNAM, Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C, pp. 715-728. Recuperado el 14 de julio de 2022 de: <http://ru.iiec.unam.mx/5078/>
- Registro Agrario Nacional (RAN), (2022). *Situación agraria nacional, al 31 de diciembre de 2021*. Información Estadística de la Estructura de la Propiedad Social en México. Recuperado el 07 de julio de 2022 de: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria/informacion-de-interes-nacional/>
- Salazar, C. (2014). Suelo y política de vivienda en el contexto neoliberal mexicano. S.E. Giorguli Saucedo, V. Ugalde (Eds.), *Gobierno, territorio y población: las políticas públicas en la mira*. Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, (2014), pp. 343-373.

- Sibindi, N. (november 2020). Nexus Between Food Security and Trade in the Run-up to the World Food Systems Summit. *Policy Briefing*, 222. South African Institute of International Affairs. <https://www.jstor.org/stable/resrep27021>
- Simon, G. A. (2009). Concepto y gobernanza internacional de la seguridad alimentaria: de dónde venimos y hacia dónde vamos. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 224, 19-45. <http://dx.doi.org/10.22004/ag.econ.185957>
- Torres-Mazuera, G. (2012). El ejido posrevolucionario: de forma de tenencia *sui generis* a forma de tenencia *ad hoc*. *Península*, 7(2), 69-94. Recuperado el 08 de julio de 2022, de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/peninsula/article/view/44081>
- Valdés-Salazar, R. (2018). Measuring market integration and pricing efficiency along regional maize-tortilla chains of Mexico. *Revista de la Facultad de Ciencias Agrarias UNCuyo*, 50(2), 279-292. Recuperado el 06 de julio de 2022 de: <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/RFCA/article/view/2961/>
- Warman, A. (2001). *El campo mexicano en el siglo XX*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Warman, A. (1985). Notas para una redefinición de la comunidad agraria. *Revista Mexicana de Sociología*, 5-20. <https://doi.org/10.2307/3540490>