

# El Programa Nacional de Alimentación y la crisis de alimentos

JOHN RICHARD HEATH

El 17 de octubre de 1983 se dio a conocer el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL). Los objetivos generales del mismo señalan: *i*) “procurar la soberanía alimentaria” y *ii*) “alcanzar condiciones de alimentación y nutrición que permitan el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada mexicano” (SPP, 1983). La soberanía alimentaria comprende más que la autosuficiencia en alimentos; implica el control nacional sobre los diversos aspectos de la cadena alimentaria, reduciendo así la dependencia sobre el capital extranjero y bajando las importaciones de alimentos básicos, insumos y tecnología. El factor clave de esta estrategia es la adopción de un enfoque integral respecto a las políticas relacionadas con las fases de producción, transformación, comercialización y consumo.

El PRONAL difiere del Sistema Alimentario Mexicano<sup>1</sup> en que su formulación no dio lugar a otra burocracia. Se estableció la Comisión de Alimentación, pero ésta no tiene personal propio, siendo sus miembros los jefes de las secretarías y agencias paraestatales involucradas en la cadena alimentaria, y además no tiene su propio presupuesto. Es un cuerpo coordinador cuyos poderes todavía no están comprobados.

Algo en común con el SAM es la existencia de discrepancias entre los objetivos y las estrategias propuestas por el Programa, y la política implementada en la realidad.<sup>2</sup> En el presente artículo me propongo estudiar dichas contradicciones, examinando cómo las medidas adoptadas por el gobierno para enfrentar la crisis económica actúan como freno sobre el nuevo Programa. Por otra parte, en lo que va del sexenio, el gobierno actual ha demostrado una falta de voluntad para implementar el PRONAL.

La restricción principal sobre el PRONAL se ubica dentro de los términos del acuerdo entre el gobierno mexicano y el Fondo Monetario Internacional. En noviembre de 1982 el gobierno accedió formalmente a las metas establecidas para fines de 1983. Dentro de éstas se incluyeron: *i*) la reducción de la tasa de inflación de 100 a 80 por ciento anual; *ii*) la

<sup>1</sup> Una buena descripción del contexto del SAM la escribió su principal arquitecto: Luiselli (1979).

<sup>2</sup> Para una crítica del SAM véase Redclif (1981).

corrección del déficit en la balanza de pagos; *iii*) la reducción en el déficit público del 18 al 8.5 por ciento del PIB, y *iv*) el repagamento de la deuda externa de conformidad con las nuevas fechas límites determinadas.<sup>3</sup>

Respecto a estos objetivos (de por sí limitados) el gobierno tuvo mucho éxito en 1983. Se detuvo la inflación y el déficit público en la proporción estipulada, y la política de deslizamiento del peso frente al dólar contribuyó a lograr un superávit en la balanza comercial de 13 mil 763 millones de dólares. El acuerdo con el FMI fue renovado en diciembre de 1983, señalando la pretensión del gobierno de continuar con las mismas medidas deflacionarias.<sup>4</sup>

Dichas medidas frente a la crisis constituyen una parte del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) que se presentó luego de asumir De la Madrid el poder. Posiblemente el objetivo principal del PIRE fue convencer a la comunidad financiera internacional de que México pretendía operar dentro de las normas establecidas por los bancos extranjeros y el FMI.

De acuerdo con el PRONAL, sus objetivos a corto plazo son congruentes con los diez puntos del PIRE, uno de los cuales es la "protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo" (SPP, 1983:3). Pese a ello es significativo el que no se haga referencia a la necesidad de garantizar la "soberanía mexicana". Además, las recientes iniciativas para estimular la inversión extranjera directa no son nada congruentes con la meta de refortalecer la autonomía alimentaria. En otros aspectos, las políticas relacionadas con el PIRE entran asimismo en conflicto con los objetivos definidos por el PRONAL: las reducciones en el gasto público frenan la expansión del aparato productivo, mientras que los topes salariales han tenido graves efectos sobre el estatus nutricional de la población de bajos ingresos.

En otras palabras, la política actual corresponde más a los objetivos limitados del PIRE que a las metas más ambiciosas del PRONAL. Me abocaré primero al análisis de la crisis de alimentos y a los objetivos que presenta el PRONAL. Después consideraré las políticas implementadas durante los primeros 16 meses del gobierno actual (hasta marzo de 1984), demostrando cómo entran en conflicto con el Programa.

Puesto que el PRONAL no se dio a conocer antes del fin de 1983 y dado que se suele posponer la implementación de los programas alimentarios hasta la segunda mitad del sexenio, se puede argumentar que no hay razón para esperar mucha correspondencia entre el programa formulado y las acciones gubernamentales en dicho año. Existen dos explicaciones al respecto.

Primero, el problema analizado por el PRONAL había sido identificado

<sup>3</sup> *El Financiero*, 1 de diciembre de 1983.

<sup>4</sup> *El Financiero*, 22 de noviembre de 1983; *Excélsior*, 13 de marzo de 1984.

oficialmente mucho antes de la aparición del nuevo programa: formó parte del legado de las administraciones anteriores.

Segundo, la incompatibilidad entre las formulaciones del PRONAL y la política actual refleja algo más que una falta temporal de sincronización. Refleja la brecha entre la retórica y la realidad: entre lo que al gobierno le gustaría que le vieran haciendo y lo que realmente está dispuesto a hacer. La brecha entre palabras y acciones en 1983 probablemente no se cerrará entre 1986 o 1987 (es decir, dejando tiempo para la plena implementación del PRONAL) porque las compulsiones económicas y políticas de hoy en día no son susceptibles de cambiar en dos o tres años.

#### PRONAL: EL ANÁLISIS DE LA CRISIS ALIMENTARIA Y LA RESPUESTA SUGERIDA

1. *Análisis.* Las razones de la crisis alimentaria actual se encuentran en la naturaleza de la dependencia externa de México y en los múltiples errores en la política implementada por el Estado mexicano a partir de la segunda guerra mundial en materia alimentaria. El documento en que se presenta el PRONAL no contiene una crítica sostenida de estos factores, pero existen los elementos de un enfoque radical, lo cual implicaría una reducción de la dependencia.

El documento empieza por situar el problema en el contexto internacional, señalando que la recesión mundial ha resultado en una gran reducción en el volumen del comercio exterior, los países desarrollados han tomado medidas proteccionistas, restringiendo así el mercado para las exportaciones del mundo en desarrollo (SPP, 1983). Simultáneamente, los países en desarrollo se han vuelto cada vez más dependientes de los países desarrollados a través de la importación de alimentos básicos, lo cual es muy notable en el comercio de granos, que es controlado por Estados Unidos, Canadá, Argentina, Australia y Nueva Zelandia. Así se ha aumentado el poder de negociar del mundo desarrollado respecto a los países en desarrollo (SPP, 1983:11).

Dada la amenaza potencial a su soberanía, los planteamientos sobre la necesidad de estructurar la base productiva de conformidad con las supuestas "ventajas comparativas" no son sostenibles. De este modo, si el desarrollo agropecuario se enfocara hacia los productos de exportación, México sería vulnerable ya que: *a)* el libre acceso a los mercados de exportación puede ser cerrado en cualquier momento; *b)* los términos de intercambio pueden moverse en su contra, y *c)* las naciones que proporcionan granos a México pueden utilizarlos como un arma política, extrayendo concesiones a cambio de la garantía de mantener la oferta de estos productos (SPP, 1983:47).

El programa presenta los siguientes detalles sobre la dependencia externa mexicana. Primero, han aumentado las importaciones de granos,

oleaginosas y lácteos. Mientras que en 1965-1969 las importaciones de maíz y frijol representaron menos del uno por ciento de la producción nacional de cada uno de ellos, en 1980-1982 las importaciones de maíz equivalieron al 19 por ciento de la oferta interna y las importaciones de frijol al 31 por ciento. Las importaciones de sorgo representaron 41 por ciento de la producción nacional en 1980-1982. El volumen de leche y huevos importados aumentó respectivamente en 352 y 215 por ciento entre 1972-1975 y 1980-1981 (SPP, 1983:21).

Segundo, las agroindustrias transnacionales ocupan un lugar cada día más poderoso en la cadena alimentaria. El dominio de estas compañías sobre la preparación de alimentos envasados, la manufactura de alimentos balanceados y la producción de semillas tiene un impacto directo sobre el sector primario, conduciendo a la homogeneización del producto agropecuario: las variedades indígenas de semillas y los animales criollos están siendo desplazados por los híbridos, ofreciendo éstos mayor productividad, pero trayendo la dependencia sobre un complejo paquete de insumos (riego, fertilizante, insecticida y herbicida en el caso de los cultivos, y vacunas, desparasitadores y suplementos dietéticos en el caso de la rama pecuaria). Muchos de estos insumos tienen que ser importados, ya que no existe la tecnología ni los recursos para manufacturarlos en México (SPP, 1983:18).

Las transnacionales han contribuido a la expansión de la ganadería, en parte por la integración vertical de las distintas etapas de la producción. Proporcionando crédito, insumos, asistencia técnica y servicios de acopio, estas compañías han incentivado a los productores a entrar en la producción de cerdos, aves y vacas. Esto se ha traducido en un aumento en la proporción del maíz y trigo empleado como forraje y también en una expansión del área sembrada en sorgo y soya, socavando la oferta doméstica de granos y fomentando la imposición de patrones inapropiados de consumo (la sustitución de proteína vegetal por proteína animal) (SPP, 1983:17).

La industria alimentaria está sujeta a la concentración del capital. El 70 por ciento de las empresas son pequeñas o medianas contribuyendo sólo en dos por ciento del producto total de alimentos procesados pero empleando una fuerza de trabajo cuantiosa (muchos de sus empleados son familiares no remunerados). La falta de crédito y su baja capacidad de financiamiento interno ha resultado en la eliminación de estas empresas frente a la alta competencia con otras más grandes e intensivas en su empleo de capital. El documento de PRONAL hace referencia al papel del capital foráneo, quien propicia este proceso de concentración, pero sin cuantificar la medida de su penetración. Señala que las transnacionales en la industria de transformación han contribuido a la distorsión del patrón de consumo por la introducción de alimentos sofisticados y muchas veces carentes de valor nutritivo (SPP, 1983:19-20).

La dependencia externa ha sido propiciada por la política del Estado.

A partir de 1940 las políticas hacia el sector primario se enfocaron a la agricultura de riego y el desarrollo de investigación, capacitación y extensión relacionadas con la agricultura más capitalizada. Los programas de crédito han favorecido a los distritos de riego y a los cultivos más rentables. Dichas políticas estimularon la producción de frutas y verduras destinadas a la exportación y la ganadería, desplazando el maíz y el frijol hasta las zonas temporales de baja productividad (SPP, 1983:15).

El documento reconoce que el motivo de estas políticas fue la prioridad dada al fomento industrial. La función del sector primario fue proporcionar una oferta abundante de alimentos y materias primas, generar las divisas necesarias para la importación de bienes de capital, liberar mano de obra barata y constituir un mercado interno por los bienes manufacturados (SPP, 1983:16).

Hasta mediados de los años sesenta la producción primaria creció lo suficiente para satisfacer la demanda interna de alimentos y generar un volumen de divisas adecuadas. Sin embargo, de 1965 en adelante el movimiento de los términos de intercambio interno hacia el campo y la expansión de la ganadería empezaron a tener un efecto negativo sobre la producción de granos básicos.

Entre 1963 y 1974 los precios de garantía de los granos no se modificaron, bajando en términos reales. Los precios al productor han subido más lentamente que el índice general de precios, dándose una transferencia de la riqueza del campo a la ciudad, acompañada de un nivel excesivo de migración hasta las zonas urbanas que sobrepasa las oportunidades de empleo productivo (SPP, 1983:16).

Mientras que el crecimiento total del área sembrada cayó del 4 por ciento en 1940-1950 al 1 por ciento en 1970-1980, el área sembrada en granos alimenticios declinó en términos absolutos en el último período. Entre 1960 y 1980 el área sembrada en maíz, frijol, trigo y arroz cayó del 78 a 58 por ciento del total, mientras que los forrajes y oleaginosas aumentaron su participación del 5 al 18 por ciento del área total cultivada (SPP, 1983:16-17). En el futuro inmediato, la tasa de crecimiento demográfico empeorará el problema causado por la inadecuada oferta interna de alimentos básicos; se calcula que la población crecerá de 75 millones (1983) a 83 millones para 1988 (SPP, 1983: 13-14).

El problema se ve agravado por las ineficiencias en el sistema de distribución. El 10 por ciento de la producción de granos se pierde como consecuencia de los inadecuados medios de transporte y almacenamiento. Sólo 15 por ciento de los almacenes tienen silos mecanizados apropiados para guardar granos a largo plazo; el almacenamiento inadecuado resulta en una pérdida considerable del valor nutritivo de los granos (SPP, 1983:22-23). La intervención estatal ha resultado hasta ahora ineficaz para reducir el número de intermediarios y el costo de las operaciones de manejo. Los costos por unidad del producto permanecen altos dada la pequeña escala de muchas empresas en la comercialización, el alto precio

que éstas pagan por el crédito y la gran frecuencia de especulación (SPP, 1983:25).

Las desigualdades cada día mayores en la distribución de ingresos distorsionan el patrón de consumo de alimentos, bajando la disponibilidad de alimentos básicos y la demanda efectiva por estos productos por parte de la población de bajos ingresos. En 1979, 19 millones de mexicanos padecían de graves deficiencias en el consumo de proteína y calorías, 68 por ciento de éstos localizados en la zona rural. Alrededor de 40 por ciento de la población total no recibe los requisitos mínimos nutricionales, localizándose la mayoría de los subnutridos en la zona rural de las regiones sur, sureste y central de México.

La sustitución de proteína vegetal por proteína animal ha tenido graves consecuencias en el estatus nutricional de los pobres. Dado que la carne es una fuente de proteína más cara, las capas bajas no pueden comprar lo suficiente para compensar la reducción en su consumo de proteína vegetal. Entre 1966 y 1976 el consumo de calorías per cápita aumentó en sólo 1 por ciento, mientras que el consumo diario de proteína per cápita decreció de 46 a 43 gramos (SPP, 1983:13).

2. *Respuesta.* Los objetivos generales del PRONAL son un mayor control nacional sobre la cadena alimentaria y un mejoramiento en los niveles nutricionales. A corto plazo, "se buscará proteger los niveles alcanzados de alimentación y nutrición, así como el poder adquisitivo de los grupos mayoritarios, a través de la oferta garantizada, a precios accesibles, de un paquete básico de alimentos seleccionados de consumo generalizado y popular" (SPP, 1983:29). La población "objetivo" en esta fase será el 40 por ciento de la población de ingresos más bajos (30.5 millones de personas en 1984).

A mediano plazo,<sup>5</sup> "subraya la atención a los grupos más vulnerables en materia nutricional [...] Se destaca en este propósito a la población de familias pobres, a los preescolares y mujeres en período de lactancia y embarazo, así como a la que reside en las regiones sur y sureste del territorio" (SPP, 1983:24). Este grupo constituye la "población preferente", incluyendo 6.7 millones de personas. Para ambos grupos (objetivo y preferente) la meta es proporcionar una oferta adecuada de los designados "alimentos prioritarios": maíz, trigo, frijol, arroz, azúcar y grasas vegetales, carne de aves, huevo, leche y pescado (SPP, 1983:38-39).

La estrategia del PRONAL se subdivide de acuerdo con las cuatro fases de la cadena alimentaria. En la fase de producción se destaca la necesidad de reducir las importaciones de granos básicos, estimulando la producción nacional de estos productos. A corto y mediano plazo, la máxima prioridad debe ser proporcionada a la zona temporalera "donde se produce la mayor parte de los productos básicos, se genera el mayor volumen

<sup>5</sup> El plazo mediano no está definido, pero se supone que corre hasta el fin de la administración. No hay objetivos a largo plazo.

de empleo [...] y es factible, con una menor inversión, obtener un mayor resultado" (SPP, 1983:47).

Los lineamientos estratégicos para esta fase son: *a*) reordenamiento de los incentivos y apoyos a la producción para aumentar su eficiencia, especialmente en la producción de los "alimentos prioritarios"; *b*) ampliación de la capacidad productiva agropecuaria y pesquera; *c*) aumento de la productividad de los recursos incorporados a la producción; *d*) otorgamiento de seguridad jurídica a la tenencia de la tierra; *e*) fortalecimiento de la organización de los productores, y *f*) integración con las fases de consumo, transformación y comercialización (SPP, 1983:51).

En la *fase de transformación* se hace notar que 50 por ciento de los alimentos consumidos en México pasan por la industria alimentaria —el nivel de transformación—, aumentando con la urbanización y el alza en el ingreso promedio per cápita. Los aspectos negativos de este proceso incluyen aumentos injustificados en el precio de los alimentos y la introducción de alimentos de bajo o nulo valor nutritivo. La intervención estatal está limitada al control de precios, ya que la propiedad de la industria está en manos particulares, especialmente de capital extranjero, con mucha influencia.

Los lineamientos estratégicos para esta fase son: *a*) la reorganización de la participación del Estado en la industria alimentaria en función de las prioridades sociales; *b*) la recuperación y preservación de la industria alimentaria básica y estratégica para la inversión nacional; *c*) la reorientación de la industria alimentaria hacia la producción de alimentos prioritarios; *d*) el desarrollo y fortalecimiento de la agroindustria integrada con la participación de los productores primarios; *e*) la reducción de la dependencia externa en tecnología, insumos y equipos, y *f*) el mejor aprovechamiento de los alimentos de alto poder nutritivo (SPP, 1983:58-63).

En la *fase de comercialización*, se hace hincapié en: *a*) la modernización del sistema de acopio del mercado de alimentos básicos, protegiendo el ingreso de los productores; *b*) la integración de la infraestructura y el servicio de transporte; *c*) la modernización del sistema de distribución para asegurar al consumidor la disponibilidad de productos básicos con precios accesibles; *d*) el abasto de alimentos prioritarios en las zonas más afectadas por deficiencias nutricionales; *e*) la revisión de los subsidios aplicados a los productos con el propósito de que recaigan, cada vez en mayor medida, en el producto final, y *f*) orientación de la investigación tecnológica para la generación de nuevos procedimientos para la conservación y manejo de alimentos (SPP, 1983:69-79).

La fase de *consumo y nutrición* está condicionada por la oferta de alimentos, los patrones dietéticos y la demanda efectiva. Los lineamientos estratégicos señalan la necesidad de: *a*) aumentar la cantidad y calidad de la información y conocimientos del consumidor para su toma de decisiones de consumo de alimentos; *b*) apoyar una relación más equilibrada y justa entre el consumidor y el resto de los agentes de la cadena ali-

mentaria; *c*) fortalecer la investigación y el desarrollo tecnológico en materia nutricional; *d*) apoyar a los sistemas de vigilancia en materia alimentaria y nutricional, y *e*) promover el consumo de alimentos nutritivos por los grupos vulnerables de la población (SPP, 1983:79-86).

La subdivisión de los lineamientos estratégicos en estas cuatro fases se hace con la pretensión de facilitar la formulación de una política integrada respecto a la cadena alimentaria. Se mantiene que en el pasado la formulación e implementación de las políticas se ha visto restringida por la falta de coordinación entre las agencias estatales y paraestatales involucradas en la cadena alimentaria (SPP, 1983:25). La Comisión Nacional de Alimentación tiene la función de proporcionar un marco intersectorial para la política, con la participación de las Secretarías de Hacienda, Programación y Presupuesto, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Pesca, Reforma Agraria, Salubridad y Asistencia e Industria y Comercio. Las principales actividades de la Comisión son coordinar las actividades de las distintas agencias, fijando prioridades de conformidad con los objetivos del PRONAL, comentando acerca de los presupuestos de las agencias participantes y evaluando el progreso hacia las metas que se han señalado (SPP, 1983:119).

#### LAS INICIATIVAS RECIENTES RELACIONADAS CON LA CADENA ALIMENTARIA

Los objetivos y estrategias propuestos por el PRONAL son bastante ambiciosos, pero es poco probable que sean realizados. Hasta el momento las iniciativas tomadas por el gobierno (directa o indirectamente relacionadas con la cadena alimentaria) contradicen la política propuesta por el PRONAL. Ello se debe a que las medidas adoptadas en respuesta a la crisis económica no dejan suficiente espacio para las innovaciones por el PRONAL.

El hecho de que alrededor de una tercera parte del presupuesto federal esté dedicado al servicio de la deuda externa impide la expansión de la base productiva, limitándose la inversión al mantenimiento o remplazo de la planta existente. En 1983, la inversión pública cayó 24 por ciento en términos reales; sin este respaldo la inversión privada también cayó (alrededor de 26 por ciento), el crecimiento real del PIB fue -4.7 por ciento.<sup>6</sup> Dejando de lado estas restricciones macroeconómicas, tal vez el factor más decisivo sea la falta de una voluntad política para implementar el PRONAL, lo cual resulta evidente si se considera lo que el gobierno ha hecho hasta el momento. No obstante la posible disminución de la crisis en los próximos dos o tres años, el cambio radical que implica el PRONAL tiene pocas probabilidades de darse.

<sup>6</sup> *El Financiero*, 26 de enero de 1984; *Excélsior*, 14 de diciembre de 1983.

1. *Gasto público.* El 30 por ciento del gasto federal en la cadena alimentaria está financiado por préstamos del extranjero.<sup>7</sup> Dada la importancia que el gobierno actual otorga a la reducción de la deuda externa, se proporcionaron pocos fondos al fomento agropecuario. En 1983, la inversión pública directa en el sector primario bajó 17 por ciento en términos reales; a precios de 1970 el valor de la inversión pública fue de 250 millones de pesos, más alto que el primer año del gobierno anterior (207 millones de pesos), pero mucho más bajo que los 365 millones de pesos otorgados en 1981, año en que la inversión en el SAM alcanzó su cumbre. La inversión federal en el sector primario representó 30 por ciento del PIB sectorial en 1983, comparado con el 49 por ciento en 1981 (BANAMEX, 1984).

En contradicción con los lineamientos estratégicos del PRONAL no se dieron aumentos en los recursos destinados a la agricultura temporalera, ni en términos absolutos ni relativos. Los comentarios públicos del secretario de Agricultura en los primeros meses de 1983 sugieren una preferencia en fomentar la agricultura de exportación en lugar de básicos,<sup>8</sup> lo que estuvo de acuerdo con los presupuestos otorgados a las entidades federativas. Las entidades más pobres y/o dedicadas primordialmente a la producción de básicos no recibieron aumentos; sin embargo los estados relativamente más prósperos (Guanajuato, San Luis Potosí, Jalisco, Sinaloa, Tlaxcala, México y Veracruz) recibieron aumentos de 20 por ciento o más.<sup>9</sup> Las regiones sur y sureste (designadas prioritarias en el PRONAL) recibirán mayor inversión federal en 1984, pero gran parte de los fondos serán dedicados a las obras de riego y drenaje.<sup>10</sup>

La misma tendencia fue evidente en los programas de empleo rural. En febrero de 1983, la Secretaría de Agricultura creó 147 mil empleos temporales, dedicados en su mayoría a la construcción de obras de riego y a la rehabilitación de los distritos de riego existentes.<sup>11</sup> La Secretaría de la Reforma Agraria anunció un programa creando más de dos mil cooperativas agrarias en zonas marginadas donde había una fuerte emigración hacia las ciudades, que fue presentado por el Secretario como una nueva inversión. Sin embargo, la prensa rápidamente descubrió que las cooperativas en cuestión habían existido desde 1979, establecidas por la ahora difunta COPLAMAR: no se trataba de implementar un gasto adicional sino de traspasar presupuesto de una rama del gobierno a otra.<sup>12</sup>

2. *Crédito agrícola.* Bajó mucho el volumen de crédito agrícola proporcionado por el Estado. En 1983, el 56 por ciento del crédito agrícola

<sup>7</sup> *El Financiero*, 7 de febrero de 1983.

<sup>8</sup> *El Día*, 28 de mayo de 1983.

<sup>9</sup> Los aumentos al presupuesto son a precios corrientes (BANAMEX, 1984; Madrid, 1983).

<sup>10</sup> El proyecto más grande es una coinversión entre la SARH y el Estado de Tabasco. *El Financiero*, 9 de febrero de 1983.

<sup>11</sup> *El Financiero*, 14 de febrero de 1983.

<sup>12</sup> *Unomásuno*, 25 de enero de 1983; *El Financiero*, 7 de febrero de 1983.

fue otorgado por el banco estatal, BANRURAL. Según los jefes de los sindicatos campesinos independientes sólo la mitad de los 28 mil ejidos en el país recibieron crédito de este banco. Las restricciones crediticias cayeron más que nada en los cultivos básicos; mientras que aumentó la capacitación relativa de crédito para las áreas sembradas de oleaginosas y forrajes.<sup>13</sup>

Dado que el 81 por ciento de los préstamos otorgados por BANRURAL son financiados por la deuda externa, los esfuerzos para reducir la deuda condujeron a una política crediticia muy restrictiva. En los primeros meses de 1983 dicho banco mandó una circular a sus sucursales informándoles que en el caso de los cultivos básicos, sólo los ejidos que habían pagado por lo menos el 81 por ciento del crédito recibido del banco en 1982 serían sujetos de crédito en 1983; en el caso de propietarios, el nivel de pago estipulado fue 100 por ciento. Como consecuencia de la falta de lluvia y la pobre cosecha de 1982, muchos campesinos no podían pagar más que la mitad del crédito recibido, lo cual explica por qué el número de clientes de BANRURAL en 1983 fue sólo 70 por ciento del número atendido en 1982. Esta reducción en su clientela fue también la consecuencia de una iniciativa de la agencia federal de aseguramiento (ANAGSA), señalando que los que habían reportado tres años consecutivos de pérdida total de sus cultivos no serían asegurados en 1983.<sup>14</sup>

Para aumentar las posibilidades de recuperar el dinero prestado, el BANRURAL dio prioridad a los agricultores de bajo riesgo. Contrariamente a las pretensiones declaradas en el PRONAL de proporcionar más apoyo a las áreas de baja productividad, el crédito fue restringido a la mayoría en la agricultura de más alta tecnología: 95 por ciento del área beneficiada por BANRURAL empleó tracción mecánica en la preparación del terreno y/o sembró con variedades mejoradas de semilla. Sin embargo, no obstante las precauciones por parte del banco sólo 68 por ciento del crédito concedido había sido recuperado para fin del año, consecuencia en parte de la ineficiencia administrativa del banco.<sup>15</sup>

El acceso restringido al crédito significó una marcada reducción en el empleo de insumos agrícolas, más que nada por los campesinos en la zona temporalera. La empresa paraestatal FERTIMEX redujo en 1983 su producción de fertilizantes en un millón de toneladas dada la caída de la demanda interna. Se calcula que sin el empleo de fertilizantes el rendimiento promedio por hectárea bajará entre 1.5 y 2 toneladas. Debido a que el rendimiento promedio en el país fue sólo 1.7 toneladas por hectárea en 1983, el rendimiento meta establecido por el gobierno de 4.5 toneladas por hectárea parece imposible.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> *El Día*, 28 de abril de 1983; *Excélsior*, 2 de febrero de 1983; *El Financiero*, 2 de noviembre de 1983.

<sup>14</sup> *Excélsior*, 12 de abril de 1983; *El Financiero*, 2 de noviembre de 1983.

<sup>15</sup> *El Financiero*, 11 de noviembre de 1983 y 2 de enero de 1984.

<sup>16</sup> *Excélsior*, 7 de noviembre de 1983 y 19 de enero de 1984.

3. *Control de precios.* Los precios de garantía no han proporcionado el estímulo necesario a la producción de granos básicos. En enero de 1983, los ejidatarios de la Unión de Ejidos Lázaro Cárdenas en Nayarit boicotearon a la CONASUPO, negándose a vender su maíz a la paraestatal hasta que se aumentara el precio de garantía en un 100 por ciento. Los ejidatarios mantuvieron que el precio actual de 8 800 pesos por tonelada, con un rendimiento promedio de dos toneladas por hectárea, resultó en una pérdida de 2 902 pesos por tonelada. Simultáneamente, CONASUPO estaba importando alrededor de tres millones de toneladas de maíz pagando un precio de 24 200 por tonelada, o sea casi tres veces mayor al precio pagado a los agricultores mexicanos.<sup>17</sup>

Con la pretensión de reducir esta anomalía y evitar las tensiones sociales en el campo, el gobierno elevó los precios de garantía, primero en un promedio de 85 por ciento en mayo de 1983 y después, en el siguiente octubre, en otro 20 por ciento. La idea de revisar los precios en dos etapas fue una innovación, sirviendo el segundo ajuste supuestamente para cubrir los aumentos en costos entre la siembra y la cosecha (en respuesta a la alta tasa de inflación). En términos reales, los precios de garantía fueron más altos para fines de 1983 que en cualquier momento en el período 1977-1982, aumentando en 17 por ciento en relación con el año anterior.<sup>18</sup>

Sin embargo, los aumentos no tuvieron mucho impacto sobre la producción de básicos. Primero, en muchos productos su efecto fue cancelado por los aumentos equivalentes en los insumos a la producción; éstos aumentaron en un promedio de 105 por ciento. Segundo, los precios para los alimentos más importantes no subieron tanto como los precios para forraje y granos menos esenciales. El precio de garantía del maíz se elevó 116 por ciento y el del frijol 56, mientras que el precio del trigo subió 162 por ciento y el sorgo en 142. Tercero, si no van acompañados con buenos rendimientos los aumentos a los precios de garantía no constituyen un incentivo suficiente. No tiene sentido referirse a la "justicia" de los precios oficiales sin considerar la productividad: las diferencias en rendimientos por hectárea son tantas en la agricultura mexicana que aun antes del primer aumento en mayo existía una minoría de productores de básicos que hubieran recibido una remuneración adecuada a los precios actuales. La oferta insuficiente de insumos esenciales ha socavado los rendimientos, reduciendo el incentivo proporcionado por los precios de garantía.<sup>19</sup>

Las declaraciones del gobierno en 1983 sugieren que el compromiso de lograr la autosuficiencia en granos básicos no fue absoluto. En febrero, De la Madrid señaló que el gobierno no interferiría con el derecho de los campesinos a sembrar cualquier cultivo ofreciendo mayor renta-

<sup>17</sup> *Unomásuno*, 16 de enero de 1984.

<sup>18</sup> BANAMEX, 1984; *Excélsior*, 17 de marzo de 1984.

<sup>19</sup> *El Financiero*, 2 de noviembre de 1983; *Unomásuno*, 16 de enero de 1983.

bilidad.<sup>20</sup> Esta declaración casi puede ser interpretada como una directiva para no sembrar maíz y frijol, dado que el sistema de precios favoreció los productos de exportación. Existe una fatal ambivalencia en la política del Estado como resultado de su tentativa de cumplir con dos metas: generar divisas mediante la exportación agropecuaria (ahora más importante como consecuencia de la reducción en el precio mundial del petróleo) y reducir la importación de básicos mediante el fomento de la producción nacional. La primera meta entra en conflicto con la segunda.

Los subsidios al consumidor no se elevaron en la misma proporción que los precios de garantía. Después del ajuste en octubre, el Presidente declaró que no era posible lograr que los aumentos en los precios de garantía no resultaran en aumentos en los precios al consumidor; el aumento a los subsidios necesariamente conduciría a una reducción en la inversión federal en la infraestructura rural, lo cual era indispensable. Luego de esta declaración, el precio de la leche aumentó 21 por ciento, los huevos 29 por ciento y el arroz 171; los precios del pan y las tortillas no subieron hasta junio de 1984. Sin embargo en ese mes aumentaron en una proporción mayor que el salario mínimo.<sup>21</sup>

Los subsidios al consumidor no han compensado la reducción en el poder de compra de las capas más bajas. El precio de la canasta de alimentos básicos aumentó 125 por ciento y el salario mínimo real bajó 20 por ciento en 1983; los salarios rurales cayeron 40 por ciento en términos reales. La composición de la canasta básica fue alterada, siendo excluida por primera vez la carne de res, dado que su precio la puso fuera del alcance de la población de bajos ingresos: en diciembre de 1983 un kilo de res costaba el equivalente al 79 por ciento del salario mínimo.<sup>22</sup>

4. *Reforma agraria.* El compromiso del gobierno de otorgar seguridad legal a la tenencia de la tierra se dirige más que nada al fortalecimiento del sector privado en la agricultura, protegiendo a los dueños de la expropiación. Poca importancia se ha dado a la auténtica reforma agraria. Declaraciones del Presidente y del Secretario de Reforma Agraria señalan que el reparto no es un fin en sí; también se hace hincapié en el hecho de que queda poca tierra para redistribuir.

Según las declaraciones, se dará prioridad a la creación de unidades de producción viables, asegurando que la tierra repartida no sea excesivamente fragmentada y que cada parcela cuente con los insumos y la infraestructura necesarios, evitando la formación de minifundios. Supuestamente un programa en el que están comprometidas las Secretarías de Agricultura y Reforma Agraria y el BANRURAL se dedicará a la provisión de crédito y asistencia técnica a cada parcela nueva.<sup>23</sup> No queda

<sup>20</sup> *Excélsior*, 2 de febrero de 1983.

<sup>21</sup> *Excélsior*, 22 de octubre de 1983.

<sup>22</sup> *El Financiero*, 19 de diciembre de 1983, 9 de febrero de 1984 y 23 de febrero de 1984.

<sup>23</sup> *Excélsior*, 20 de junio y 30 de enero de 1984.

sin embargo claro cómo el compromiso a la reforma agraria "integral" puede ser conciliado con el hecho de que el gasto público se redujo en mucho, lo cual ha reducido asimismo la oferta de insumos esenciales.

El Secretario de la Reforma Agraria comentó que de los 103 millones de hectáreas repartidas hasta ahora, 86 por ciento no cuentan con seguridad legal.<sup>24</sup> Éste es uno de los motivos para el catastro rural ahora en curso; para septiembre de 1983, una tercera parte del territorio nacional había sido cubierto, resultando en la regularización de nueve millones de hectáreas. El gobierno sostiene que el ritmo del reparto será lento hasta que se complete el catastro. En 1983 se repartieron 704 mil hectáreas (comparado con un promedio anual de 3.2 millones de hectáreas en el gobierno anterior).<sup>25</sup> Se puede argumentar que uno de los motivos ulteriores del catastro es "comprobar" que queda poca tierra para redistribuir.

La antipatía hacia la reforma agraria por parte del actual gobierno se evidenció en las revisiones a la Ley Federal de Reforma Agraria en la última semana de 1983. Por una parte, la nueva legislación representa una extensión de la Ley de Fomento Agropecuario de 1981; se hace referencia aquí a la asociación entre los ejidos y el capital ajeno con fines de explotar los recursos forestales. Anteriormente el contrato entre ejidatarios e individuos particulares estuvo sujeto a renovación cada año, mientras ahora sólo hay que revisarlo cada tres años.

No se puede hablar de ejidatarios y capitalistas privados como socios iguales en el contrato; los ejidatarios proporcionarán su fuerza de trabajo y poco o nulo capital. La legislación estipula que la ganancia será repartida en proporción al capital aportado por cada socio, lo cual garantiza que los individuos ajenos, y no los ejidatarios, van a acumular ganancias. Las adiciones a la Ley legalizan la penetración *de facto* del capital privado en el sector ejidal; a través de la renta de parcelas ejidales esta asociación ha existido clandestinamente por muchos años. Sin embargo, la legislación tiene un gran significado simbólico, ya que reconoce oficialmente no sólo que el ejido es un elemento débil en la base productiva (lo cual se ha reconocido por muchos años) sino que su eventual disolución es factible. Existe la voluntad de contemplar cambios en la organización productiva de la agricultura conforme con la eficiencia, pero con poca relación con los principios de la Revolución.

Otros aspectos de la legislación favorecen la privatización del agro mexicano. Las provisiones para agilizar los trámites relacionados con el reparto incluyen una reducción en la participación del presidente, otorgando más autoridad al secretario de la Reforma Agraria y a los gobernadores de los estados. Esto va de acuerdo con el compromiso para la descentralización, pero implica el abandono de ciertos mecanismos de

<sup>24</sup> *El Financiero*, 8 de febrero de 1984.

<sup>25</sup> Madrid (1983); *El Financiero*, 12 de enero de 1984.

vigilancia, lo cual puede dar pie a reducir el espacio para acuerdos corruptos y clandestinos entre el gobierno (sea federal o estatal) y los terratenientes. El secretario de la Reforma Agraria no tiene ahora que obtener la firma del presidente en los certificados de inafectabilidad y tampoco existe la obligación de publicar los procedimientos. No cabe duda que se dará un aumento en el número de certificados de inafectabilidad bajo la justificación de que la seguridad legal es un requisito indispensable para la inversión en el agro, facilitando así el logro de mayor productividad. La legislación también confiere derechos de propiedad a los 100 mil "nacionaleros", los que han ocupado tierras nacionales desde 1963, privatizando 10 millones de hectáreas que en otras circunstancias pudieran ser distribuidas entre el sector ejidal.

Finalmente, las adiciones incluyen cambios en el gobierno interno del ejido. Después de la elección de los líderes no se dará más la formación de un comité de vigilancia compuesto de la facción opositora. Así, quitando el sistema plural de gobierno, la legislación facilita la perpetuación del poder en un grupo restringido dentro del ejido. Se puede interpretar esta nueva medida como una manera de consolidar el control del PRI sobre el sector ejidal, garantizando la lealtad del último al partido dominante y también facilitando el crecimiento del caciquismo.<sup>26</sup> Existe por lo tanto una cierta contradicción entre el objetivo del PRONAL referente a la necesidad de fortalecer la organización de los productores y la nueva legislación, que implica una reducción de la participación política de los ejidatarios y su sujeción al control del impuesto desde arriba.

5. *La inversión extranjera directa.* El capital foráneo desempeña un papel clave en la industria de alimentos. Las transnacionales participan en el 90 por ciento de la producción de alimentos procesados y en el 84 por ciento de la producción de balanceados; su participación se extiende al 31 por ciento de la planta industrial del país, pero dado el uso intensivo de capital, el número de empleados es relativamente limitado.<sup>27</sup>

Hasta hace poco tiempo las compañías extranjeras no podían poseer más que 49 por ciento de las acciones de las empresas de transformación. Sin embargo, a lo largo de 1983 el gobierno fue presionado por los intereses comerciales e industriales (tanto nacionales como extranjeros) a fin de liberalizar las restricciones sobre la inversión extranjera directa. La perspectiva de aumentar las exportaciones de bienes manufacturados fue el factor principal en la decisión del gobierno de facilitar la entrada al capital foráneo. La reducción en la demanda nacional y el alto costo del crédito desalentó la inversión local en la industria manufacturera, convenciendo al gobierno de que la única manera de expandir la planta

<sup>26</sup> Las adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria fueron publicados en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1983; para un examen crítico de sus implicaciones, véase *Excelsior*, 19 y 20 de marzo de 1984.

<sup>27</sup> *El Financiero*, 13 de enero de 1984.

industrial sería por medio de una mayor participación del capital extranjero.

La nacionalización de la banca privada en septiembre de 1982 planteó la posibilidad de nuevas expropiaciones, desentusiasmando a los inversionistas extranjeros. En 1983 la inversión extranjera directa cayó 73 por ciento, alcanzando el nivel más bajo de los 20 años anteriores.<sup>28</sup> En el curso del año el gobierno tomó algunas medidas para detener esta tendencia, creándose para ello un nuevo departamento en la Secretaría de Industria y Comercio para estudiar la cuestión de la inversión foránea y la transferencia de tecnología. La decisión crucial fue tomada en febrero de 1984 cuando se alteró la legislación, permitiendo el 100 por ciento de la participación del capital extranjero en ciertas ramas "no estratégicas" de la industria mexicana.<sup>29</sup>

La industria de alimentos no está incluida en la lista de industrias que quedarán bajo la égida del capital nacional. Hasta ahora no se ha tomado ninguna medida para aumentar la intervención estatal en la industria alimentaria, como se propuso en el PRONAL. La intervención está restringida al control sobre los precios, siendo aplicables al 70 por ciento de los alimentos procesados. El alcance de estos controles ha causado descontento entre los manufactureros nacionales, quienes se han visto seriamente afectados por la caída en la demanda y las alzas en los costos de producción.<sup>30</sup> La regularización de precios probablemente no impedirá una participación mayor del capital foráneo, debido a la mayor eficiencia de las transnacionales, su capacidad de financiamiento interno y su gran potencial para encontrar mercados fuera del país.

El poder del capital extranjero sobre la industria de transformación seguramente se consolidará como consecuencia de la nueva legislación. Esto entra en contradicción con varios lineamientos estratégicos planteados por el PRONAL.

Primero, las pequeñas y medianas empresas en manos nacionales continuarán siendo eliminadas por la competencia con las transnacionales. Segundo, se dará una dependencia todavía mayor en las importaciones de insumos y tecnología, cerrando el espacio a la integración entre la industria manufacturera y la industria de bienes de capital dentro del propio país. Tercero, el capital foráneo tendrá mayor control sobre la producción primaria (mediante la integración vertical) y sobre los patrones de consumo (mediante la propaganda). Probablemente esto fomentará la crisis de alimentos, alentando la expansión de la ganadería (reduciendo el área cultivada en granos alimenticios y aumentando la proporción de la producción de granos básicos utilizados como forrajes)

<sup>28</sup> *El Día*, 2 de enero de 1984; *El Financiero*, 6 de febrero de 1984.

<sup>29</sup> Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, "Lineamientos sobre inversiones extranjeras y propósitos de su promoción", publicado en *El Financiero*, 17 de febrero de 1984.

<sup>30</sup> *El Financiero*, 1 de noviembre de 1983 y 7 de marzo de 1984.

y desplazando el cultivo de granos para el consumo humano por la producción de alimentos caros y no esenciales.

#### CONCLUSIONES: LAS PERSPECTIVAS DEL PRONAL

La dimensión de la crisis de alimentos en 1983 da una idea del reto que enfrenta el PRONAL. La cosecha tan pobre de 1982 dio como resultado que al empezar el gobierno delamadridista las reservas de alimentos básicos alcanzaran su punto más bajo en la historia, necesitando un alto nivel de importación. Las principales importaciones fueron maíz (4.5 millones de toneladas) y sorgo (3.0 millones de toneladas); pero también se importaron cantidades menores de soya, semilla de girasol y leche en polvo, alcanzando las importaciones un volumen total cercano a los 11 millones de toneladas para fin del año.<sup>31</sup> Los granos importados representaron más de la mitad de los alimentos distribuidos por la CONASUPO en 1983. La balanza comercial en alimentos tuvo un déficit de 441 millones de dólares; agregando los artículos no alimenticios, el déficit total del sector primario fue de 410 dólares.<sup>32</sup>

Este déficit resultó más que nada del crecimiento de 73 por ciento en el valor de las importaciones; pero también fue propiciado por el lento crecimiento del valor de las exportaciones agropecuarias (sólo 6%). Estados Unidos absorbe alrededor del 80 por ciento de las exportaciones mexicanas y la reducción en la demanda estadounidense se tradujo en el lento crecimiento de la exportación mexicana. Con excepción del café y el garbanzo, el volumen y valor de cada uno de los cultivos exportados (en particular, el algodón, jitomate, frutas y verduras) se redujo. Las exportaciones de algodón (segundo en importancia después del café), perdieron 59 por ciento de su valor entre octubre de 1982 y octubre de 1983 debido a la saturación del mercado mundial por el algodón norteamericano.<sup>33</sup>

El crecimiento real del PIB agropecuario fue 3.4 por ciento en 1983, superior a la tasa de crecimiento de la economía en su conjunto. Agregando los dos ciclos agrícolas (otoño-invierno y primavera-verano) la producción total de cultivos fue de 122 millones de toneladas, 39 por ciento arriba de la cosecha de 1982 y 23 por ciento más alto que la cosecha promedio en el período 1977-1982. La producción alcanzó 96 por ciento de la meta establecida por la Secretaría de Agricultura.<sup>34</sup> Sin embargo, la producción de maíz, trigo y arroz no fue suficientemente alta para cubrir los requisitos internos estimados por el PRONAL (cuadro 1);

<sup>31</sup> *Unomásuno*, 25 de mayo de 1983; *Novedades*, 11 de noviembre de 1983; *Excélsior*, 22 de noviembre de 1983.

<sup>32</sup> *Excélsior*, 13 de marzo de 1984.

<sup>33</sup> *Novedades*, 11 de noviembre de 1983; *Excélsior*, 22 de noviembre de 1983.

<sup>34</sup> *El Financiero*, 19 de enero de 1984.

## CUADRO 1

PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS EN 1982 Y 1983 EN RELACIÓN CON  
LOS REQUERIMIENTOS (*miles de toneladas*)

<i>Años</i>	<i>Maíz</i>		<i>Frijol</i>		<i>Trigo</i>		<i>Arroz-</i>	
	1982	1983	1982	1983	1982	1983	1982	1983
a) Requerimientos totales*	14 450	14 985	1 200	1 248	3 475	3 686	695	713
b) Requerimientos para el consumo humano	8 350	8 747	1 075	1 118	2 940	3 148	630	645
c) Producción**	12 215	13 423	1 093	1 302	4 468	3 491	600	441
d) (b)/(a)	57%	58%	90%	90%	85%	85%	91%	90%
e) (c)/(a)	84%	90%	91%	104%	129%	95%	86%	62%

\* A los requerimientos para el consumo humano se agregaron los requerimientos de consumo animal, industrial, las mermas por manejo, las necesidades de semilla y los requerimientos de una reserva técnica que le dé seguridad de consumo a la población.

\*\* Comprende los dos ciclos, otoño-invierno y primavera-verano.

FUENTE: *Programa Nacional de Alimentación, 1983-1988*, México, D. F., SPP (1983:43-46); *El Financiero*, 22 de noviembre de 1982 y 19 de enero de 1984.

el volumen agregado de los cuatro granos básicos cubrió 88 por ciento de los requerimientos totales.

No existen datos sobre el volumen de los granos que llegan a la población como objetivo señalado por el PRONAL. La reducción del poder de compra de los consumidores de bajos ingresos seguramente resultó en niveles más bajos de consumo de alimentos. Según las proyecciones del PRONAL, entre 1982 y 1984 el consumo de calorías caerá 13 por ciento y el consumo de proteína en 14 por ciento entre los consumidores pobres; en la zona rural el deterioro será todavía mayor. Las proyecciones indican que en 1988 el consumo de calorías y proteínas por parte de las capas bajas será todavía menor que en 1982 (cuadro 2). Todo parece indicar que el PRONAL reconoce de antemano que su impacto en la demanda efectiva para alimentos será muy limitado.

Las siguientes conclusiones surgen del panorama de la crisis de alimentos en 1983. Primero, la caída en la demanda de exportaciones agropecuarias suscita dudas con respecto a una estrategia orientada hacia estos productos, apoyando los argumentos en favor de la soberanía alimentaria. Segundo, el hecho de que la producción del sector primario en

1983 fue relativamente buena, mientras que el apoyo federal al sector fue muy reducido, implica que las iniciativas del gobierno son mucho menos importantes en la determinación de una buena cosecha que el nivel de la precipitación. Esta conclusión (bastante obvia) es congruente con la experiencia del SAM, que se declaró un "éxito" en 1981 (cuando había suficiente lluvia) y un "fracaso" en 1982 (un año de sequía). En 1983, el 77 por ciento del área cultivada fue temporalera; por lo que resulta lógico que la generosa cantidad de lluvia que cayó en este año tuviera un fuerte impacto en la producción lograda. Tercero, aun cuando la producción nacional de alimentos básicos sea alta, no beneficia a los sectores más pobres si la reducción en el ingreso real es tal que limite la demanda efectiva de alimentos; no sería el caso para los campesinos en una economía de subsistencia, pero esto no es aplicable a México donde la población rural compra la mayor parte de los alimentos que consume.

## CUADRO 2

APORTE NUTRICIONAL DIARIO DEL CONSUMO APARENTE DE ALIMENTOS  
POR ESTRATO DE INGRESO\*

	<i>Población de bajos ingresos</i>			<i>Población total de ingresos medio y alto</i>
	<i>Agrícola</i>	<i>No agrícola</i>	<i>Total</i>	
<i>Energía</i> (kilocalorías)				
1982	2 383	2 151	2 240	3 240
1984	1 993	1 937	1 958	3 233
1988	2 320	2 102	2 180	3 254
<i>Proteínas</i> (gramos)				
1982	59.0	53.7	55.7	88.0
1984	49.2	47.0	47.8	87.4
1988	57.4	52.2	54.0	92.8

\* Proyecciones según la evolución de la demanda efectiva.  
(1983:36).

NOTA: El mínimo requerido por día y per cápita es de 2 750 calorías y 80 gramos de proteínas.

En conjunto, estas conclusiones ofrecen una perspectiva bastante lúgubre para el PRONAL. Apoyan la lógica de fomentar la soberanía alimentaria, pero sugieren que las iniciativas estatales no tendrán mucho impacto sobre el sector primario dado que es la precipitación el factor fundamental. Aumentar el área cultivada de riego disminuirá la dependencia en este factor; pero, en primer lugar es una forma de intervención muy cara y, en segundo, probablemente una gran proporción del área incorporada sería dedicada a los productos de exportación por ser más rentables. Una respuesta sería retirar todas las formas de control sobre los precios, dejando los precios de los básicos subir hasta el nivel de equilibrio. Sin embargo, mientras que esta política favorecería a los productores estaba en contra los intereses de los consumidores más pobres, tanto rurales como urbanos. En esta forma, aun si los programas estatales logran aumentar la oferta de básicos esto no necesariamente solucionará el problema de la distribución: ¿cómo garantizar que los granos lleguen a los sectores de la población objetivo del programa? Las actuales medidas deflacionarias hacen muy probable que ni las metas productivas ni las distributivas sean alcanzadas.

Suponiendo que disminuyan las restricciones sobre el presupuesto federal dentro de dos o tres años, existe aún mucho escepticismo acerca del compromiso del gobierno con los objetivos planteados por el PRONAL. Aunque el bajo nivel del gasto público y las inadecuadas políticas de crédito y precios pueden ser coyunturales, las medidas a favor de la privatización del agro mexicano y el fomento de la inversión extranjera directa son presagios de un cambio a largo plazo con implicaciones estructurales. El aumento de la inversión extranjera es probablemente lo más importante. Adquiriendo el control total sobre la industria alimentaria las transnacionales tendrán un poder oligopólico, por una parte dictando a los productores primarios el tipo y la calidad de producto requerido y los precios, y por otra determinando la gama y el precio de productos disponibles al consumidor. La ironía es que la legislación reciente favorece la integración vertical de la cadena alimentaria (lo cual fue propuesto por el PRONAL), con la diferencia importante de que será bajo la égida del capital privado y con un mínimo de regulación por parte del Estado.

En última instancia, el sector privado es mucho más capaz que el Estado de efectuar esta integración. Un aspecto problemático de la integración vertical es el conflicto entre los productores primarios (quienes quieren un precio alto para su producto) y los consumidores (deseando un precio bajo): así, el margen de ganancia de la agroindustria (sea privada o estatal) es exprimido por los dos lados. La solución es aumentar la productividad tanto en la producción primaria como en la transformación y distribución del producto. Sin embargo, la agroindustria privada resuelve el problema de una manera muy parcial.

Primero, a ella no le interesan los términos globales del intercambio

entre productores y consumidores sino los términos existentes entre sus propios productores y su clientela; no toma en cuenta a la mayoría de los productores (los menos eficientes) ni a la mayoría de los consumidores (los más pobres). Segundo, la presión para mejorar los precios ofrecidos a productores y consumidores varía según el nivel de competencia; cuanto más cerca se encuentre la agroindustria de una situación monopólica, menor es la presión. En fin, la agroindustria privada no toma en cuenta los niveles de vida resultantes de su política de precios tanto de los productores como de los consumidores. Tampoco lo hace la agroindustria estatal. Sin embargo un fuerte deterioro en los niveles de vida tendrá implicaciones políticas muy graves, que el Estado debería tomar en cuenta por interés propio.

Resulta difícil (tal vez imposible) que el Estado regule el mecanismo de precios de tal manera que se traduzca en precios aceptables tanto para productores primarios como para consumidores; en la realidad un grupo gana en detrimento del otro. En los países en desarrollo el campesinado es el grupo exprimido (generalmente como consecuencia de una política de rápida industrialización); contrariamente, en el mundo desarrollado son los agricultores quienes muchas veces se ven favorecidos por el mecanismo de los precios. La ingenuidad de los programas como el PRONAL es suponer que el Estado puede intervenir de tal manera que ofrezca un beneficio igual al campo y a la ciudad. En el pasado los consumidores urbanos de alimentos básicos se han visto más favorecidos que los productores primarios, simplemente porque los obreros son más organizados y constituyen una amenaza potencial mucho mayor que los campesinos. Por ello no existe ninguna razón para esperar un cambio en esta situación en el futuro inmediato.

Otro problema que enfrenta el Estado en su tentativa de integrar mejor las fases de la cadena alimentaria se ubica en los fuertes intereses prevalecientes en la burocracia asociada a cada fase: las agencias estatales y paraestatales no ceden fácilmente su autonomía. Uno de los problemas encontrados por el SAM fue la falta de cooperación de parte de las instituciones existentes, notablemente de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el BANRURAL (Redclift, 1981). Un factor que contribuyó a esta situación fue que el SAM se formuló en la Oficina de la Presidencia sin consultar con las otras instituciones, con quienes después fue obligado a trabajar en conjunto. Asimismo, las perspectivas de la SARH y del SAM eran divergentes, la primera se orientó en favor de los distritos de riego, no convencida por los argumentos del segundo respecto a la necesidad de la autosuficiencia alimentaria. No existen indicios de que el hecho de sentar a todos los secretarios en la misma mesa de discusiones (lo cual es la función de la Comisión Nacional de Alimentación) se traducirá en una mayor voluntad de cooperar, ni implicará la aceptación de objetivos bastante parecidos a los del SAM.

La decisión de no proporcionar un presupuesto independiente al PRO-

NAL representa por otra parte el golpe de gracia a este programa. Probablemente se deba a la falta de fondos y al deseo por parte del gobierno de evitar el desperdicio evidenciado por el SAM. También existe la necesidad de racionalizar la burocracia existente antes de crear una nueva institución estatal. El gobierno ha empezado con la racionalización de las paraestatales ligadas al sector primario y quizá después se reorganizará la propia SARH. A fin de cuentas la falta de un presupuesto independiente significa que la Comisión Nacional de Alimentación no tiene un auténtico poder. La Comisión puede hacer recomendaciones acerca de la manera en que las secretarías deben gastar sus fondos, pero estas últimas no están obligadas a aceptar el consejo de la Comisión; los fondos siguen siendo manejados a nivel sectorial, lo cual impide una verdadera política integrada de la cadena alimentaria.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Banco Nacional de México (BANAMEX): (1984), *La situación económica en México, 1977-1983*, México, enero.
- Madrid H., Miguel de la: (1983), *Primer Informe de Gobierno*, México, Secretaría de la Presidencia, septiembre.
- Luiselli, C.: (1979), "Agricultura y alimentación en México", en *Estudios rurales latinoamericanos*, vol. 2, núm. 3, México.
- Redclift, M. R.: (1981), *Development Policy Making in México: The SAM*, Working Paper, núm. 6, Londres, Institute of Latin American Studies, Universidad de Londres.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP): (1983), *Programa Nacional de Alimentación, 1983-1988*, México, SPP, octubre.

#### PERIÓDICOS

- El Día*, México, 1983-1984.
- Diario Oficial*, México, 1983.
- Excélsior*, México, 1983-1984.
- El Financiero*, México, 1983-1984.
- Novedades*, México, 1983.
- Unomásuno*, México, 1983-1984.