

## El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia \*

*Rose J. Spalding \*\**

### 1. Introducción

UNA CRISIS DE ALIMENTOS COMEZÓ a emerger en México en los años setenta, como sucedió en muchos otros países latino-americanos.<sup>1</sup> Después de esta década de crecimiento dinámico, el sector agrícola tuvo problemas y la cosecha de alimentos básicos se vino abajo precipitadamente. En 1973 se había perdido la autosuficiencia en maíz y había déficit recurrente en la producción de otros productos clave como trigo y frijol (DGEA, 1981). Para 1980 las importaciones de alimentos habían alcanzado un nivel alarmante: más de 25% del consumo de maíz de México venía del extranjero.

Para responder a esta crisis, en 1980 el gobierno mexicano creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Este innovador programa requería que el Estado rechazara el modelo de "libre

\* Este trabajo es una versión revisada de la ponencia presentada en la reunión de *Latin American Studies Association*, celebrada en México, D.F., del 29 de septiembre al 2 de octubre de 1983. Traducción de Claudia Lucotti y Angel Miquel. Otra versión se publicará en el otoño de 1985 bajo el título: "Structural Barriers to Food Programming: An Analysis of the Mexican Food System" en *World Development*, Pergamon Press, Oxford, Gran Bretaña.

\*\* La autora desea expresar su agradecimiento por la información y los comentarios recibidos de numerosos académicos y funcionarios mexicanos que hicieron posible este estudio. No obstante, asume la responsabilidad así como las limitaciones del trabajo.

<sup>1</sup> Para más información sobre la crisis global alimentaria, ver Brown (1981), George (1977) y Lappé y Collins (1977).

comercio”, basado en las “ventajas comparativas”. En su lugar el gobierno se comprometía a resucitar el sector de alimentos básicos y a reducir deliberadamente la dependencia de las importaciones. Esto implicaba la reorientación total de las prioridades agrícolas. Como era previsible, esta política generó importantes debates.

El cambio de sexenio en 1982 fue un momento crítico para este programa. Quienes estaban involucrados en el debate de los alimentos esperaron con mucha anticipación el discurso inaugural y las tempranas declaraciones del presidente entrante Miguel de la Madrid sobre políticas futuras. Pero entre los muchos programas discutidos y analizados durante estas semanas cruciales fue notable la ausencia del SAM. En el momento en que sus oficinas se cerraban silenciosamente, un encabezado del *Latin American Weekly Report* (vol. 1, 7 de enero de 1983) anunció: “El SAM se hunde sin dejar rastros”.

A raíz de estos acontecimientos surgió un gran debate sobre lo que era el SAM y lo que se suponía era, en qué tuvo éxito y en qué falló, qué causó su caída en desgracia y si en efecto se le había dado fin o no. Este trabajo intenta contribuir al debate. Comienza revisando los antecedentes del SAM y los objetivos principales de esta red de programas. Luego se analizan sus recursos estructurales e institucionales, para ilustrar sus principales bases de apoyo. Después se evalúa el conjunto de obstáculos que encontró el programa mientras iba tomando una forma más definitiva en 1980 y 1982. Finalmente, se revisan los contornos del debate, que aún continúa, acerca de la dirección de la producción agrícola y los programas de desarrollo rural en México.

## 2. El SAM: una apreciación general

Cuando se dio a conocer en marzo de 1980, el SAM tenía dos cometidos principales. Primero, el Estado se comprometía a suministrar los recursos financieros y materiales necesarios para incrementar la producción de alimentos básicos. El objetivo específico era recuperar la autosuficiencia en la producción de maíz y frijol para el final del sexenio y en otros productos básicos para 1985. En segundo lugar, con el SAM se establecía el compromiso de mejorar la distribución de alimentos, de tal forma que un tercio de la población que se encontraba desnutrida pu-

diera obtener una dieta adecuada<sup>2</sup> (Oficina de Asesores del C. Presidente, marzo, mayo y diciembre de 1980). Estos compromisos requerían que el gobierno desarrollara y coordinara una serie de programas relacionados con todas las fases de la cadena alimentaria (producción-transporte-distribución-consumo).

Las técnicas identificadas para alcanzar estos objetivos fueron numerosas y complejas. Desde el principio se prestó una atención especial al primer paso del proceso, la producción. Cualquier solución a largo plazo del déficit alimentario tenía que comenzar por contrarrestar el decaimiento de la producción y revitalizar el sector de alimentos básicos. Para lograrlo, el SAM creó una serie de incentivos. El primero y más importante fue el incremento de los precios de garantía de los alimentos básicos (ver el cuadro 1). Al reconocerse que gran parte de la baja en la producción de maíz y frijol se debía a la expansión de los cultivos forrajeros, como el sorgo, se elevaron los precios de garantía de los alimentos básicos más que los de los forrajeros. Los precios para maíz y frijol se incrementaron en 20 y 36 por ciento, respectivamente, en 1980, y sólo 15% los del sorgo.

En el desarrollo de esta política, la CONASUPO, la empresa comercializadora del gobierno, comenzó a dar un giro total a su papel en el campo. Hasta entonces, su política de precios había servido para contener los aumentos de los alimentos básicos; así, cuando los precios comenzaban a elevarse inundaba el mercado con importaciones o con sus reservas. De ahora en adelante, esta compañía servía para estimular *incrementos* de precios. Por consiguiente, las ganancias reales a menudo se podían incrementar al cambiar al cultivo de un producto alimenticio básico. La tierra que se había abandonado o desviado hacia otros usos ahora se traía de vuelta a la producción de básicos.

Aunque entre defensores y críticos existe consenso acerca de que el mayor alicente del SAM a la producción de alimentos fue el incremento del precio de garantía, también se proyectaron otros programas para estimular la producción. Se reunió un conjunto de subsidios para ello, entre los que se incluían: 1) accesos más fáciles a créditos del Banrural; 2) menores tasas de

<sup>2</sup> Según la encuesta de nutrición llevada a cabo por el Instituto Nacional de la Nutrición en 1975, el 65% de la población no consume el nivel de proteínas y calorías que se ha recomendado y el 90% de la población rural tiene una dieta inadecuada (véase COPLAMAR, 1982:84-85). Una dieta adecuada fue definida como 2 082 calorías y 63 gramos de proteína.

Cuadro 1

Cambios en los precios de garantía de la CONASUPO  
(pesos/ton)

	Precio 1979	Precio 1980	Cambio % 1980-1979	Precio 1981	Cambio % 1981-1980	Precio 1982	Cambio % 1982-1981
Maíz	3 480	5 000	44	6 550	31	8 850	35
Frijol	7 500	12 000	60	16 000	33	21 100	32
Trigo	3 300	4 500	36	6 500	44	9 400	45
Arroz	3 000	4 600	53	6 300	37	7 625	21
Sorgo	2 335	2 900	24	3 930	36	5 200	32
Ajorjolí	6 400	8 000	25	10 800	35	15 300	42
Soya	9 050	11 500	27	15 525	35	20 900	35
Tasa de inflación			29.8		28.7		98.8

<sup>a</sup> Cifras de fines de año.

Fuentes: Precios de CONASUPO.

Banco Nacional de México, "Documento especial: México en cifras" *Examen de la situación económica de México*, 1983: 16,

NAFINSA (1983), p. 511.

Tasa de inflación: CEPAL, "Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1983", *El mercado de valores*, 44, núm. 3 (enero 16, 1984: 70).

interés (12%); 3) reducción de 30% en el precio de los fertilizantes e insecticidas; 4) un 75% de descuento en el precio de semillas mejoradas; 5) un corte de dos tercios en los costos del seguro para las cosechas, y 6) un sistema de "riesgos compartidos" para algunos productores de básicos a quienes se les pedía garantizar un reembolso promedio si aceptaban emplear innovaciones tecnológicas.<sup>3</sup> Esta red de subsidios estaba concebida para hacer descender notablemente los costos de innovación y facilitar así la rápida modernización de la producción de básicos. El SAM también comprendía programas para renovar ciertas obras de riego y preparar nuevas tierras para uso agrícola.

Quizá el aspecto más innovador del SAM fue su énfasis en expandir la producción incrementando el rendimiento de los pequeños productores en los distritos de temporal, aunque el camino más fácil para ello hubiera sido continuar confiando en los grandes productores de los distritos de riego que ya habían demostrado su productividad y su capacidad de innovación. La mayoría de los programas de producción previos patrocinados por el Estado habían asegurado su colaboración con este sector, como fácilmente lo demuestran los análisis del gasto del Estado en proyectos de riego y la distribución de crédito (Hewitt, 1976: 305-322; Yates, 1981: 68-72; 205-211). Pero el SAM implicaba, al menos en teoría, una ruptura con este modelo. Los recursos se iban a canalizar a los campesinos de las áreas de temporal, y con el incremento en sus cosechas se pensaba cerrar la brecha de la producción de alimentos.

Aunque en el SAM el énfasis se puso en el incremento de la producción, sus metas iban más allá. Como hemos anotado, otros objetivos del programa eran mejorar la distribución e incrementar el consumo. De hecho, este doble énfasis explica la atención que se dio a la producción campesina. Se supone que si ésta se incrementaba en las áreas de temporal, lo mismo sucedería con

<sup>3</sup> Este sistema se concibió para cubrir sólo áreas de riesgo que iban de moderado a bajo. A las comunidades que debido a la pobre calidad de la tierra y a las condiciones climáticas se estimaban de alto riesgo se les iba a atender por medio de programas de servicio social como la Coplamar en un arreglo de beneficio público. A las comunidades con más posibilidades de éxito se les alentaría e innovaría a través de este programa de riesgo compartido. Sin embargo, en términos de su puesta en práctica real, este programa vino a funcionar como un programa más de seguro de cosechas que no diferenciaba las comunidades por su nivel de riesgo ni estimulaba demasiado la innovación (entrevista con ex funcionario del SAM, 29 de junio de 1983; funcionario de Banamex, 27 de junio de 1983).

la producción general de alimentos, lo que, por último, permitiría mejorar la cantidad y calidad del consumo alimentario de los marginados rurales. En cuanto a los marginados urbanos (y los rurales que no alcanzaran la autosuficiencia) se promovería el mejoramiento de su dieta por medio de subsidios a los alimentos para que los básicos estuvieran a su alcance a un precio muy reducido. El maíz que la CONASUPO adquiriría a precio atractivo se vendía muy subsidiado a los tortilleros para que ofrecieran un producto también barato a los consumidores. Para asegurarse de que los tortilleros no se apropiaran del subsidio, se mantuvieron controles de precio del producto final. El Estado, a través de la CONASUPO, funcionó como el intermediario en este proceso al invertir recursos en los dos lados. Los subsidios involucrados en este proceso crecieron rápidamente a niveles sustanciales y se convirtieron en fuente de una importante controversia.

Los fondos para este programa provendrían de los ingresos en expansión del petróleo. La frase "sembrando petróleo" se usó con frecuencia para describir la naturaleza del SAM. Esta creciente fuente de recursos (y el mayor acceso a los préstamos del extranjero que acompañó al auge petrolero) ofrecía una base aparentemente ancha y firme de apoyo financiero para el programa. Esto permitió al Estado transformar la riqueza petrolera en una infraestructura productiva y promover el desarrollo social en áreas marginadas.

En suma, el programa era multifacético, innovador y ambicioso. Desde el momento en que se inició, su éxito pareció improbable, al menos en su forma original. Sin embargo, poseía una cantidad de facetas que le daban una vitalidad sorprendente.

### 3. Puntos fuertes del programa

Una de las ventajas más importantes del SAM era el firme apoyo del presidente López Portillo, quien aunque durante los primeros tres años de su gobierno había mostrado poco interés por la agricultura campesina o por el déficit alimentario, y que de hecho tomó medidas que contribuyeron a limitar la producción de alimentos básicos, después de que ésta hizo crisis en 1979 se convirtió en un poderoso defensor de una política de prioridad en esta materia. Dio una gran importancia política a la fundación del SAM y estuvo estrechamente involucrado con él durante el resto de su mandato. Excepto por la nacionalización del sistema

bancario de última hora, generalmente se considera que el SAM fue la contribución más innovadora de López Portillo a la economía política mexicana. Aunque ahora se califica de exagerada la afirmación de ciertos escritos sobre política mexicana de que el poder de un presidente mexicano es casi dictatorial (Brandenburg, 1964), se reconoce, sin embargo, que en este sistema el poder gubernamental está muy concentrado. Por lo tanto, el apoyo presidencial entusiasta constituye una ventaja considerable para cualquier programa, pues asegura su viabilidad, los recursos financieros necesarios y, cuando menos, el respaldo nominal de la élite política.

Para que el programa comenzara a funcionar se creó un nuevo organismo independiente, que era directamente responsable ante el presidente. Este organismo fue el encargado de coordinar la producción de alimentos y de distribuir las actividades de media docena de dependencias gubernamentales más institucionalizadas. Se consideraba que su director tenía el estatus de un secretario de Estado; sin embargo, el número de trabajadores empleados directamente por el SAM nunca fue grande (alrededor de 200); pero este equipo tenía la ventaja de ser altamente cohesivo y estar académicamente bien preparado. A los investigadores del SAM se les consideró a menudo como una categoría aparte de los empleados de la burocracia relacionada con la agricultura, por su compromiso con su misión y por sus muy estrechas relaciones de trabajo. Esto dio al organismo un sentido de cohesión y de claridad internas. Si el respaldo del presidente indicaba que los administradores del programa *podían* llevar a cabo el desarrollo de un nuevo programa de alimentos, la preparación y la cohesión de los técnicos del SAM indicaba que ellos *querían* hacerlo.

Quizá el factor más importante que contribuyó a la factibilidad del programa fue su perfil poco amenazador. Para cualquier programa, esto es claramente un arma de doble filo y el SAM sufrió tanto como se benefició de ello. Básicamente, el programa comprobó ser capaz de ajustarse a los contornos de la estructura de poder mexicana al mismo tiempo que intentaba introducir ciertos tipos de reformas.

Al principio parecía que el SAM iba a ser un programa muy agresivo y conflictivo. Casio Luiselli, quien después sería el coordinador del SAM, afirmó en una conferencia impartida en 1978 que la creciente especialización de México en la producción de

fruta, verdura y ganado era en gran medida la causante de la erosión del sector de productos básicos y de la marginación de la población rural pobre. Fue particularmente violento en su denuncia de la rápida expansión del sector ganadero y de la creciente popularidad de la proteína animal, ineficiente en cuanto a su energía.

Planteó que el uso continuo de vastas extensiones de tierra para pastoreo tradicional en lugar de la producción agrícola, y el cambio del cultivo de productos básicos al de plantas forrajeras eran en gran parte responsables de la crisis en la producción de alimentos básicos. Este diagnóstico parecía el preludio de una confrontación entre el SAM y algunos de los centros de poder establecidos en la agricultura mexicana: los ganaderos, en particular los del norte y de la región tropical del golfo, los cultivadores de fruta y verdura, especialmente los intereses de los negocios agrícolas en el noroeste, y las empresas transnacionales en los sectores agroindustrial y de procesamiento de alimentos en rápida expansión.

Sin embargo, este espíritu de confrontación comenzó a disminuir a medida que fueron tomando forma los programas del SAM. Pronto se descubrió que éste no intentaría reformar el sector de fruta y verdura que constituía una importante fuente de empleo e ingreso para trabajadores eventuales, quienes no podían fácilmente encontrar trabajo en otros sectores (Mares, 1981:5-6). Más aún, la fruta y la verdura para la exportación eran una fuente de divisas. Ésta era una de las últimas excepciones a la petrolización en gran escala de las exportaciones de México. Por estas dos razones —empleo y balanza de pagos—, el SAM decidió no lanzar un ataque contra este sector. Al determinarse también que la transformación de este sector contribuiría poco a resolver el déficit de alimentos, se consideró que los costos de tal cambio sobrepasarían los beneficios, por lo que el conflicto entre alimentos básicos y fruta y verdura se disipó.

Tampoco se sostuvo la animadversión contra el sector ganadero. Cuando finalmente se formuló el programa, el sorgo y la soya fueron identificados como “productos del SAM”, y quienes los cultivaban recibieron un avío de recursos especiales que incluían mejores precios, crédito bancario, seguros, semillas y servicios de extensión (López Portillo, 1982: 33-37). Se definió a la proteína animal como parte de la dieta moderna en México y como un producto al cual la población cada vez tenía más de-

recho (Oficina de Asesores, marzo de 1980: 10). Aun la ganadería extensiva, que es casi universalmente criticada por su uso ineficiente de recursos escasos, fue poco presionada. Hubo sólo una expropiación importante de tierra para ganado durante la vigencia del SAM, y no fue inspirada por este programa (entrevista con un ex funcionario del SAM, 28 de junio de 1983).

Visto como parte de un nexo de políticas agrícolas, el SAM carecía de un enfoque radical. López Portillo afirmó desde el principio de su mandato que la reforma agraria era un asunto del pasado. Por consiguiente, el esfuerzo por aumentar la producción de alimentos básicos tenía que llevarse a cabo dentro del sistema existente de tenencia de la tierra. Esto limitaba fuertemente la capacidad redistributiva del programa. Más aún, en los meses que siguieron al lanzamiento del SAM se empezó a debatir/ratificar en el Congreso de la Unión la Ley de Fomento Agropecuario. La medida clave de esta ley consistía en permitir que los productores privados y los ejidatarios se asociaran, lo cual facilitaba, en nombre del incremento de la producción, una mayor intromisión del sector privado en la estructura del ejido. Dado que la Coparmex, la organización independiente más grande del sector privado, propuso esta medida, la ley fue interpretada por los más importantes analistas en política agrícola como una concesión a la élite agroindustrial.<sup>4</sup> En combinación con las otras políticas agrícolas del sexenio, el SAM aparecía, por lo tanto, mucho menos amenazante.

De hecho, en lugar de amenazar a la agricultura capitalista, el SAM, en cierto modo, fue concebido para estimular su expansión. Este programa era un instrumento de integración que buscaba incorporar las áreas rurales aisladas al mercado nacional e introducir tecnologías más modernas y productivas en las zonas marginadas. Se esperaba superar la economía tradicional campesina de subsistencia y sustituirla por una más lucrativa (y riesgosa) agricultura orientada a la ganancia. En cierto modo, el SAM formó parte de la bien establecida tradición mexicana de usar al Estado como un banquero del desarrollo para superar los cuellos de botella del desarrollo capitalista, estimulando un crecimiento económico mejor integrado. Como tal, representaba poco cambio real en la estructura de poder prevaleciente.

Reconociendo estos aspectos del programa, muchos críticos

<sup>4</sup> Véase el número especial de *Nueva Antropología* titulado "Crisis agrícola y estrategia alimentaria", V, núm. 17 (mayo de 1981).

de izquierda del gobierno lo denunciaron. Antes de que la tinta en los documentos del SAM estuviera completamente seca, José del Val concluía que:

El SAM logrará aumentos en la producción de básicos, tal vez hasta lograr la autosuficiencia, los costos de ella serán pagados por los campesinos, reduciéndoles las tierras, aumentando la proletarianización abierta y encubierta, corporativizando su consumo (1981:176).

Héctor Díaz-Polanco observó que el SAM se dirigía sólo a resolver algunos síntomas de la crisis de la agricultura y no las causas radicales. Concluyó que “una estrategia agraria favorable a los intereses de los trabajadores rurales todavía no se había concertado” (1981:156). Más adelante, Luisa Paré declaró que la autosuficiencia alimentaria, sí se logró nuevamente beneficiando a la burguesía agraria, en particular a la ganadera (1982:72). En general, estos analistas concluyeron que el SAM no representaba otra cosa que “la política de siempre” en la agricultura mexicana.

Aunque estas afirmaciones pueden ser exageradas, subrayan la naturaleza esencialmente reformista del SAM. Este programa no implicaba, aun en sus propósitos formales, una clara redistribución de recursos de las élites agrícolas a los productores campesinos. La mayoría de los beneficios y subsidios para las empresas agroindustriales y para los ganaderos siguieron sin modificación. Lo que permitió el SAM fue usar algún excedente generado por el petróleo para incrementar los recursos del desatendido sector campesino. La pauta general de gastos bajo el SAM indica por lo tanto un avance relativo de los agricultores con respecto a los ganaderos, y de los productores de productos básicos clave en comparación con otros productores. Pero estos avances se colocan en el contexto de un juego de suma positivo. Los “perdedores” no sufrieron ninguna seria contracción de recursos bajo este programa. Lo que el SAM produjo fue una asignación más amplia de una nueva fuente de recursos que aun no acaparaban los productores de básicos. Se le toleró porque no amenazaba reducir los recursos del poder establecido. Este aspecto del programa le permitió ser aceptado en el panteón de los programas de desarrollo agrícola. . . por un rato.

#### 4. Obstáculos al SAM

[A] la Pepsi de bajas calorías se le hizo el estudio de mercado en Guadalajara estando vigente el SAM. ¿Qué le dice eso acerca del programa?

*Agricultural Economist*

¿El SAM? ¿Qué es el SAM?

*Campesino oaxaqueño*, octubre de 1982

Las políticas públicas son generalmente susceptibles de explicarse de acuerdo con múltiples niveles de análisis. El trabajo pionero de Graham Allison (1971) en este campo identificaba tres diferentes modelos interpretativos de las decisiones públicas durante la crisis de bahía de Cochinos y otros analistas han seguido esta guía. Estos modelos alternativos no son necesariamente versiones alternativas de los hechos, sino que pretenden ser explicaciones de diferentes dimensiones de la situación. Por lo tanto, todas pueden ser “verdaderas” simultáneamente, aunque algunos niveles de análisis sean más fructíferos que otros.

Es este tipo de análisis multifacético el que se requiere para comprender los obstáculos a los que se enfrentó el SAM. Múltiples factores funcionaron como obstáculos, algunos desde el momento en que el programa se inició, otros al final. Hay cinco clases de acercamientos al derrumbe del SAM que son particularmente interesantes. Éstos se centran en: 1) el problema agrotécnico de incrementar la producción en áreas marginales; 2) la lucha burocrática entre los que pusieron en práctica el programa; 3) la cuestión de las alianzas entre el Estado y los diferentes intereses de clase; 4) la naturaleza discontinua de las políticas sexenales y 5) la dependencia fiscal del Estado mexicano. Estos argumentos combinados postulan serios problemas para el desarrollo de una política que da primacía a los alimentos.

##### *La dimensión agrotécnica*

En las mejores circunstancias, y suponiendo que todos los actores relevantes apoyaran el programa y que los recursos fueran abundantes, sería una labor difícil incrementar la producción campesina en las áreas de temporal. A pesar de que los elevados niveles de emigración temporal llevaban a la mayoría de los campesinos mexicanos a entrar en contacto con las técnicas modernas de producción, estas innovaciones se ponían en práctica

- lentamente en las zonas marginadas. Con frecuencia la gente del campo se resistía a las tecnologías nuevas y funcionaba de acuerdo con una lógica que no correspondía a las simples normas del mercado. Esta resistencia no estaba inspirada por un neoludismo intrínseco o una moralidad superior, sino por una valoración objetiva de los costos de innovación para la comunidad, combinada con las maniobras de las élites locales para retener su poder (Migdal, 1974). La producción en gran escala para el mercado, con el acceso regularizado al crédito bancario y a las ventas a través de la CONASUPO, podía desplazar la posición privilegiada de los poderosos intermediarios tradicionales y de los caciques locales. Esta amenaza a las relaciones establecidas de patronazgo podía poner en peligro la estabilidad de la comunidad. Mientras que la inestabilidad en situaciones de desigualdad y pobreza puede parecer al observador externo una ventaja obvia, los que experimentan el cambio dentro de la comunidad pueden tener dudas.

Esta situación es todavía más probable cuando la innovación representa una amenaza para la producción de subsistencia. En muchos casos, las clases de semillas que utilizan tradicionalmente los campesinos están muy bien adaptadas a las condiciones locales, son resistentes tanto a las plagas como a las condiciones hostiles del clima del área, ventajas que las nuevas semillas híbridas, aunque en teoría más productivas, a menudo no tienen; la cosecha entera puede perderse cuando se cambian las clases de semillas. Los campesinos viven a menudo en condiciones muy precarias y dependen de una producción mínima de alimentos básicos para complementar los salarios obtenidos en el trabajo eventual o migratorio. La pérdida de esta producción puede representar una seria amenaza para la supervivencia de la comunidad, lo cual justifica su extremo cuidado y conservadurismo tecnológico.

Esto llegó a ser un problema importante para el SAM. Viniestra González (1983) ha documentado la hostilidad comunitaria al paquete tecnológico introducido por el SAM. Estimulada por los representantes de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y del BANRURAL, una comunidad de pequeños productores en Morelos sembró una variedad "mejorada" de maíz en el primer año del programa. En comparación con la variedad "criolla" tradicional, estas plantas produjeron, sin embargo, espigas más pequeñas y fueron infestadas por los mohos ("pochcahuate"). Estos productores se resistieron a usar

las nuevas semillas al año siguiente. La respuesta del BANRURAL fue insistir en que aceptaran todo el paquete tecnológico, incluyendo las nuevas semillas, o que se salieran del programa. El ultimátum involucraba una elección difícil, porque el acceso a este programa ofrecía a los campesinos la única opción para los préstamos de los intermediarios usureros del tradicional sistema de patronazgo. Sin embargo, mientras el programa aportaba oportunidades deseadas por mucho tiempo, también implicaba riesgos y costos. Por lo tanto, la comunidad estaba dividida y aun los participantes en el programa tenían dudas respecto a él.

Identificar un paquete tecnológico adecuado a las condiciones imperantes en las zonas marginadas y que esas comunidades aceptaran era, por lo tanto, una tarea difícil, sobre todo dada la división natural del país en múltiples microrregiones, cada una con un perfil ecológico y climático diferentes. La combinación de semillas, insecticidas, fertilizantes y créditos adecuados para una región podía no serlo para otra. Con menos de tres años para desarrollar el programa, tratar de proyectar y echar a andar tecnologías adecuadas para cada región era un trabajo ocioso. El programa sólo podía aspirar a tener éxito en sus líneas principales, al mismo tiempo que decepcionar las esperanzas y crear descontento en muchas comunidades marginadas.<sup>5</sup>

### *Competencia burocrática*

El análisis anterior suponía que los administradores del SAM estaban diligentemente persiguiendo los objetivos establecidos para el programa (aunque enfrentándose a resistencias locales y sin conocer por completo el mejor método para llevarlo a cabo). En realidad, los procesos de instrumentación fueron más complejos y conflictivos y el programa estuvo a menudo internamente fragmentado. Mientras que los investigadores del SAM tenían fama de ser un grupo bien integrado, la relación entre

<sup>5</sup> Los programas del SAM no se trazaron en un vacío de investigación. Estaban firmemente basados en trabajos de campo de muchos proyectos de investigación de desarrollo agrícola, en particular el del Plan Puebla. Este proyecto, realizado por la Universidad Autónoma de Chapingo, inició en 1967 la investigación sobre el impacto de varias clases de cambios tecnológicos sobre el nivel de producción en zonas marginadas de diferentes regiones de México (CIMMYT, 1974; Colegio de Postgraduados, 1976). Sin embargo, este trabajo preliminar dio una cantidad limitada de información y de una base inadecuada para un plan en escala nacional.

el SAM y otros segmentos del gobierno fue a menudo menos armoniosa.

Había dos áreas principales de tensión. La primera se desarrolló entre los escalones superiores de la jerarquía del SAM y otros miembros del “gabinete interno”, particularmente la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Cuando se concibió el programa de alimentos, hubo alguna disensión acerca de cómo se debía administrar. Se decidió no ubicarlo en ninguna de las dependencias relacionadas con la agricultura. Se consideró que dependencias como la SARH y el Banrural estaban demasiado orientadas hacia la producción como para manejar la tarea de mejorar la distribución de alimentos, y que la CONASUPO estaba demasiado ligada a la distribución como para ser capaz de coordinar el conjunto de los incentivos para la producción. En consecuencia, se creó una nueva dependencia para supervisar y coordinar las actividades de las demás. Esta decisión representó cierta imposición a las otras burocracias agrícolas, que no la aceptaron plenamente; sobre todo, representaba una invasión del terreno reservado a la superdependencia recién establecida, la SPP.

Creada en los primeros días de la administración de López Portillo, la SPP, fue concebida para ser una dependencia de dirección que vigilara a la vez el presupuesto y los procesos de programación (Bailey, 1980). El SAM, con su amplia jurisdicción sobre una amplia gama de programas, se involucraba en todo, desde los seguros para las cosechas de los agricultores de ajonjolí, hasta el “bombardeo” de los medios de comunicación para promover la lactancia materna; parecía duplicar las funciones de la SPP al mismo tiempo que escapaba de su control. La partida presupuestal del SAM era demasiado imprecisa para poderla supervisar y controlar su gasto, lo que complicaba aún más la tarea de la SPP. Las tensiones entre el SAM y la SPP fueron fuertes, pues ambos intentaban cumplir con sus obligaciones y maximizar su poder. Cuando Miguel de la Madrid, el secretario de Programación y Presupuesto, fue nombrado candidato del PRI para la presidencia, la suerte del SAM decayó.

Además de las tensiones con las élites gubernamentales clave, el SAM tuvo dificultades para controlar las estructuras burocráticas encargadas de poner en práctica sus programas. Los empleados del SAM eran los encargados de hacer las recomendaciones, pero los funcionarios de la SARH, de la CONASUPO y

del BANRURAL eran los responsables de llevarlas a cabo. Sin poderes de nombramiento o de control efectivo sobre los presupuestos, la capacidad del SAM para dirigir a estos actores era limitada. Varias de las dependencias que estaban en el nivel de prestación de servicios siguieron funcionando de acuerdo con los procedimientos que las habían caracterizado: precisamente los que contribuyeron a la crisis de los alimentos y que estaban diametralmente opuestos a los propósitos del SAM.

La CONASUPO, por ejemplo, en el pasado había funcionado como instrumento para mantener bajos los precios de los productos básicos (Montáñez y Aburto, 1979:161-172; Barkin y Suárez, 1982:147-165). El precio real de garantía para el maíz en 1972 era de sólo tres cuartos del de 1960 y permaneció abajo del precio de 1960 durante los años setenta, a pesar de incrementos nominales (Appendini y Salles, 1980: cuadro 5, 208). Tales políticas favorecían a los explotadores internacionales del grano y a los consumidores urbanos y desfavorecían a los campesinos.

Cuando la CONASUPO comenzó a funcionar como el agente principal del SAM los precios de los productos básicos se incrementaron sustancialmente; sin embargo, no se erradicaron del todo las tendencias pasadas de este organismo; sus patrones de compra en 1980 y 1981 se orientaron cada vez en mayor medida hacia los estados en los cuales el sector agrícola era mejor capitalizado y más productivo. Si en 1979 la política de compras de maíz de la CONASUPO no mostraba un sesgo claro en favor de las áreas más prósperas (cuando los precios eran bajos), para 1981 dicho sesgo estaba claramente presente.<sup>6</sup> En efecto, esta dependencia compró grandes cantidades en Baja California Norte y Tamaulipas, patrón que no podía explicarse ni por el nivel de producción de maíz ni por su tasa de crecimiento en esos dos estados. Puesto que el incentivo más importante que el SAM ofrecía para la producción de alimentos básicos era el precio de garantía más alto que pagaba la CONASUPO, el acceso a los compradores

<sup>6</sup> En 1979 no había una relación estadísticamente significativa entre los patrones de compra de la CONASUPO y ninguno de los cinco indicadores de marginalidad (bajo acceso al riego, escaso valor de la cosecha por trabajador, insuficiente crédito por hectárea, alto porcentaje de cultivo de maíz y presencia elevada de productores clasificados como de "infra-subsistencia") (CEPAL, 1982). Para 1980, las compras de la CONASUPO estaban correlacionadas negativamente con la marginalidad, y para 1981 la fuerza de esta correlación había crecido a niveles que iban de  $-0.36$  a  $-0.65$ , dependiendo del indicador (Spalding, 1984).

de esta dependencia representaba un recurso importante. El hecho de que este recurso se dirigiera de modo desproporcionado hacia los productores de las regiones más prósperas, y no a los estados donde predominaba el campesinado marginado, sugiere que las acciones de la CONASUPO corrían en dirección opuesta a los objetivos formales del SAM.

Esto no significa que los campesinos no recibieran ningún apoyo del SAM. La CONASUPO revivió su Programa de Apoyo a la Comercialización Rural (PACE), con el cual promovió compras crecientes a los ejidatarios (Rubio Canales, 1982); incluso los productores que no vendían directamente a la CONASUPO recibieron beneficios secundarios debido a que con este estímulo también se elevaron los precios pagados por los intermediarios privados. Sin embargo, esta experiencia sugiere que los sesgos en favor de las élites económicas de las regiones más productivas son difíciles de vencer, aun cuando las metas formales vayan en sentido contrario. Las acusaciones en el interior del mismo SAM de que grandes cantidades de fertilizantes, insecticidas y semillas mejoradas se estaban exportando ilegalmente o vendiéndose a grandes productores de regiones irrigadas (SINE-SAM, 1982 C), también subrayan la dificultad de canalizar recursos del Estado al sector campesino. Controlar las dependencias burocráticas que no estaban directamente bajo la autoridad del SAM, romper los lazos entre estas dependencias y sus grupos de clientes preferidos, y crear una relación de solidaridad entre el programa y las poblaciones marginadas eran, por lo tanto, tareas extremadamente difíciles (véase también Montes de Oca Relio, 1982: 177).

#### *Alianzas Estado-clases*

Al principio se apuntó que el SAM era una reforma poco amenazante y que esto facilitaba que los poderosos intereses agrícolas la toleraran. Sin embargo, tolerancia no es apoyo; las élites agrícolas se mostraron poco entusiastas hacia el programa. El SAM implicaba una crítica de muchas de sus actividades y planteaba una mayor posibilidad de que las sometieran a reglamentación. En algunos casos la puesta en acción del SAM limitaba efectivamente sus opciones. Por ejemplo, se comentaba que para los cultivadores de sorgo de algunas zonas de Guanajuato el acceso a la irrigación dependía de que destinaran algunas parcelas para producir maíz (Embajada de los Estados Unidos en México, 1981: 10).

La fuerte contracción en la cosecha de fresa también estuvo ligada, al menos en parte, a las nuevas prioridades del SAM. A pesar de que durante este periodo las exportaciones de este producto mostraron un declive en gran medida como resultado de la sobrevaluación del peso, la prioridad fijada por el SAM en la producción para las necesidades nacionales reforzó esta tendencia. Más aún, el espíritu de nacionalismo que caracterizaba al SAM y el rechazo explícito de López Portillo al modelo de libre comercio infundieron entre los exportadores el temor de posibles represalias y de que se les redujera el acceso al mercado estadounidense. Aunque el SAM no podía afectar directamente sus recursos, la irrupción del programa y sus posibles repercusiones desencadenaron inquietudes al respecto.

La industria de procesamiento de alimentos también tenía algún motivo de alarma. Durante los años sesenta y setenta este sector había experimentado un creciente proceso de transnacionalización. En algunas ramas (leche condensada y en polvo, café instantáneo y té, concentrados de refrescos, colorantes de alimentos y botanas) más de 75% de la producción estaba en manos de empresas transnacionales (Montes de Oca, 1982: cuadro 9, 100-101). En todo caso, la mayor parte de las empresas procesadoras de alimentos –tanto nacionales como extranjeras– dependían de la tecnología y de la mercadotecnia importadas, lo que facilitaba la expansión en México de alimentos muy procesados y refinados, comparables con los de Estados Unidos. Algunos de estos productos eran potencialmente peligrosos para la salud de los niños en el contexto mexicano (*v. gr.*: la leche en polvo o las fórmulas para bebés que se mezclan con agua no potable), desalentaban la producción de alimentos básicos (*v. gr.*: las cadenas de distribución de hamburguesas), o promovían el uso poco económico e ineficiente de los productos básicos (*v. gr.*: hojuelas de maíz, papas fritas, pan de caja). Dadas estas características, este sector se opuso a menudo a los objetivos del SAM. Las campañas de televisión de éste para promover la lactancia materna (en la que colaboró una popular actriz mexicana con su hijo), para favorecer el consumo de la proteína de pescado como opción a la carne, y para difundir información sobre una dieta balanceada, planteaban un desafío a algunas industrias de alimentos procesados. A pesar de que estas campañas fueron muy modestas, provocaron tensiones con algunos intereses comerciales poderosos.

El Estado mexicano es capaz de adoptar posiciones que entran en conflicto con las de una fracción de la élite industrial. Cuando la estabilidad a largo plazo del sistema o el crecimiento de la economía se ven amenazados, el Estado puede trazar un curso independiente de acción. Sin embargo, le es difícil sostener esa acción frente a la continua desaprobación de la élite. Éste es un factor que contribuye a la desradicalización de las propuestas de reforma y a la fragmentación de los programas orientados al cambio (ver Spalding, 1981; Hemilton, 1982). El SAM no fue ajeno a este proceso. Hemos visto cómo el lenguaje de confrontación del programa fue rápidamente bajando de tono en cuanto se empezó a poner en práctica. Las presiones para moderarlo continuaron durante todo el periodo y significaron un obstáculo a la reglamentación más efectiva de los intereses comerciales.

El SAM pudo haber sido capaz de introducir más cambios si hubiera movilizado un apoyo masivo para sus programas. Pero curiosamente nunca desarrolló un grupo de apoyo propio estable. En algunos casos previos, el Estado había intentado dar a sus iniciativas de política social una base, movilizando una organización de masas. Por ejemplo, en 1942, cuando el Estado decidió crear un programa de seguridad social, hizo que la Confederación de Trabajadores de México (CTM) adoptara el programa como suyo y lo declarara una conquista de los trabajadores, nombrando sus representantes en el Consejo Directivo (Spalding, 1980). Susan Kaufman (1975), reportó que en 1958 el Estado creó una comisión tripartita para impulsar el apoyo reactivo de los trabajadores a su iniciativa de reparto de utilidades. En el caso del SAM, sin embargo, el Estado lanzó el programa incluso sin establecer una vinculación organizacional fuerte con el campesinado y sin construir un organismo representativo para los beneficiarios del programa. Aunque la creación del SAM fuera en parte una respuesta al desarrollo de un movimiento campesino independiente durante los años setenta y por consiguiente a posibles disturbios en el campo, no se desarrolló un vínculo institucional con este movimiento. Por lo tanto, el programa carecía del apoyo de las masas (Esteva, 1983).

Por lo tanto, al iniciarse los ataques al SAM que arrieron a partir de la segunda mitad de 1982 y finalmente estallaron en la primavera de 1983, pocos salieron en su defensa. Para ser un programa que tenía millones de beneficiarios tanto entre los productores como entre los consumidores, su nivel de apoyo

popular era sorprendentemente débil, las reformas de esta clase (instrumentadas por la burocracia con poco involucramiento por parte de las masas) son demasiado fácilmente abandonadas. Debido a sus raíces débiles son particularmente vulnerables a los cambios sexenales.

### *Los caprichos de las políticas sexenales*

El cambio sexenal de presidente ordenado por la Constitución es una de las facetas de la política mexicana a la que se atribuye la conservación de su excepcional estabilidad. Este remplazo regular del liderazgo crea un sentido de cambio y de posibilidad en el sistema. Permite al partido dominante conservar la lealtad de aspirantes políticos brillantes y ambiciosos que de otra manera podrían sentirse tentados a buscar otras vías si los escalones superiores del gobierno estuvieran más esclerosados. Permite al Partido Revolucionario Institucional (PRI) conservar el apoyo de diversos grupos ideológicos con distintos intereses, cada uno de los cuales espera que el próximo presidente respalde sus posiciones. Aunque las posibilidades de cambio no son tan amplias y todos los candidatos viables a la presidencia están bien socializados en cuanto a las reglas del juego, las políticas varían de un sexenio a otro y el sistema tolera tantos cambios programáticos como algunos regímenes más pluralistas.

El sistema mexicano permite la catarsis de una purga sin el trauma que esto implica usualmente. Se concede cada vez más a los medios masivos y a las élites entrantes la oportunidad de criticar a los funcionarios salientes, culpándolos de los males sufridos por la nación y prometiendo un nuevo comienzo. Los rumores, los chistes y la hostilidad general contra Luis Echeverría al finalizar su gobierno personalizaron la crisis política y económica de 1976 y permitieron que el presidente entrante asumiera un papel mesiánico. Las denuncias profundamente resentidas contra de López Portillo en 1982-1983 y el entusiasmo por su sucesor reflejaron una tendencia similar. Ello no significa que estos individuos no merecieran ser denunciados. Pero es interesante anotar cómo la crítica se personaliza y se desvía del sistema político mismo. A estos individuos se les denuncia con firmeza, pero no así al sistema que los eligió y les permitió actuar como lo hicieron. Este peculiar proceso de purificación

ritual está convirtiéndose en una parte intrínseca de la política sexenal.

La circulación de élites y las campañas de purificación pueden ser funcionales para la estabilidad del sistema a largo plazo pero las discontinuidades asociadas con la política sexenal tienen un costo. Los estudiosos de la política mexicana han advertido que cada nuevo presidente necesita poner su sello particular sobre las actividades del gobierno (Levy y Székely, 1983: 105-113). Si un presidente pone el énfasis en los programas redistributivos, entonces el siguiente tenderá a dar mayor importancia a la acumulación de capital; si uno pone el acento en la expansión del transporte privado, quien lo siga bien podrá promover un sistema de transporte público masivo. Esto se debe en parte a la necesidad de conservar el apoyo de una gran cantidad de grupos distintos, y en parte a la búsqueda del aplauso personal y de un perfil histórico distintivo. La consecuencia es una falta de desarrollo congruente de los programas y una pauta de inversión de políticas. Esta faceta del Estado mexicano echa abajo cualquier proceso de planeación.

El SAM fue, desde un principio, un candidato para el hacha sexenal. El proyecto tuvo la mala suerte de estar íntimamente asociado al presidente que lo creó. López Portillo fue acreditado con el desarrollo del concepto e inauguró el programa en una ceremonia de mucha visibilidad política, pues se le ubicó directamente abajo de las oficinas de la presidencia.

Si la proximidad al presidente puede ser muy benéfica durante el curso del sexenio, en última instancia puede ser el beso de muerte. A medida que la rueda giraba, era casi seguro que los proyectos favoritos del presidente se terminarían, al menos en la forma en que existían.

Otras características del programa que reforzaban esa tendencia, eran la difícil relación entre el SAM y el aparato de programación/presupuesto, y la débil penetración del programa en las burocracias relevantes. La desaprobación a la cual fue sujeto por parte de las élites del sector agrícola también hacía difícil mantenerlo, en particular porque no se contaba para contrarrestarla con el apoyo de un movimiento de masas. A medida que el sexenio llegaba a su fin se reconoció la vulnerabilidad política del programa lo que disminuyó aún más el entusiasmo de los encargados de llevarlo a la práctica. A fines de 1982 los empleados del SAM comenzaron a unirse al movimiento general de

“sálvese quien pueda”, e iniciaron la búsqueda de nuevos puestos en otras partes de la burocracia.

### *La dependencia fiscal del Estado*

Si la discontinuidad de la política sexenal no fue suficiente para acabar con el SAM, sí lo fueron ciertamente los hechos finales. La crisis fiscal de 1982 paró en seco muchos programas de desarrollo del gobierno y permitió que actores internacionales asumieran un control considerable sobre las actividades del Estado mexicano. El SAM fue uno de los programas más afectados por este proceso.

Desde los años cincuenta el desarrollo económico de México ha dependido cada vez más del financiamiento externo (Green, 1976). El alto costo de crecimiento con base en inversiones de capital intensivo, la incapacidad del Estado mexicano para imponer impuestos para cubrir sus costos de desarrollo, la debilidad del sistema bancario nacional y de la bolsa de valores, así como la tendencia de los inversionistas mexicanos a mantener cuentas de capital en el extranjero, contribuyeron a la mencionada dependencia de los recursos externos. Durante la época del auge petrolero, a partir de 1976, los préstamos extranjeros crecieron rápidamente. Ante la saturación de petrodólares y la profunda recesión en los Estados Unidos y Europa, los bancos occidentales se peleaban entre sí para conceder préstamos a las naciones del Tercer Mundo en rápido crecimiento. Dadas las necesidades sociales masivas, el deseo de expandir la inversión de capital de PEMEX y los crecientes pagos por el servicio de la deuda, México estaba ansioso por obtener ingresos adicionales. De 1977 a 1982 la deuda pública y privada de México ascendió de 29.9 a 81.4 miles de millones de dólares (CEPAL, 1983: 45).

De pronto cautelosa, en 1982 la banca internacional comenzó a tratar de reducir su nivel de riesgo en México. Sin la continua infusión de nuevos fondos, el país no pudo cumplir con sus compromisos a corto plazo. Tras intentar improvisar una fórmula para equilibrar algunas de las cuentas, y fallar tanto en reducir su propio déficit como en obtener suficientes préstamos de emergencia de un consorcio de bancos privados, el gobierno declaró una moratoria del pago del principal de la deuda. Para el verano de 1982 había surgido una crisis en gran escala.

El SAM fue una de las primeras víctimas. Este programa ha-

bía sido concebido en un tiempo de prosperidad, como un método para resembrar el excedente del petróleo en el crecimiento económico y el desarrollo nutricional de las áreas rurales. La cantidad disponible para el programa había sido considerable. En el primer año, el gasto del SAM fue por el equivalente a 7.8% del presupuesto global del gobierno federal (ver cuadro 2), y estaba programado que en 1981 se incrementase en más de 10% por lo menos. Mientras que el presupuesto programado del gobierno casi se duplicó de 1980 a 1982, la cantidad destinada al SAM creció alrededor de 135%. En otras palabras, el SAM sobrepasó el crecimiento del gobierno aun durante un periodo extraordinario de expansión presupuestaria del Estado. Estos incrementos del gasto contribuyeron en último término a que el déficit fuera apabullante.

Deberíamos tener cuidado, por supuesto, de no exagerar el impacto del SAM sobre el déficit presupuestario; se han hecho

Cuadro 2

Gasto del SAM en alimentos y presupuesto total del gobierno  
(en billones de pesos)

	1980	1981 <sup>a</sup>	1982 <sup>a</sup>	Incremento porcentual (1980-1982)
Presupuesto del programa de alimentos del SAM <sup>b</sup>	131.3	242.1	308.8	+135%
Presupuesto total del gobierno	1 683.4	2 332.7	3 320.6	+ 97%
Gasto del SAM como % del total	7.8%	10.4%	9.3%	

<sup>a</sup> Presupuesto programado.

<sup>b</sup> Esta cifra presupuestal subestima el gasto total del SAM porque: 1) excluye el gasto de organizaciones como la Conasupo y el Banrural fuera de sus propios recursos de capital y 2) incluye sólo los desembolsos relacionados con alimentos y no aquéllos para desarrollo rural, como la Coplamar y el PIDER. El gasto del SAM para 1981, incluyendo los presupuestos de producción total de alimentos y desarrollo rural, se programó en 409 billones de pesos, una suma equivalente a 18% del presupuesto anual del gobierno.

*Fuente:* Sistema Nacional de Evaluación, "Sistema Alimentario Mexicano: evaluación 1981" (México, informe interno, 1982); entrevistas, Sistema Nacional de Evaluación, 24 y 30 de septiembre y 8 de octubre de 1982.

demasiados alegatos temerarios. El gobierno mexicano ya estaba gastando más de 8% de su presupuesto en la producción de alimentos en 1979, aun antes de la creación del SAM (SINE-SAM, 1982 C). Los funcionarios del SAM argumentan que simplemente intentaron coordinar y planear los gastos que ya se habían aprobado y que, por consiguiente, no crearon nuevos programas masivos. Así, la impresión de muchos periodistas de que el SAM representaba un nuevo desembolso presupuestal que totalizaba hasta 10 mil millones de dólares al año, era engañosa. De todas formas, el gasto total por promoción de alimentos de dependencias como la CONASUPO y el BANRURAL se incrementó sustancialmente durante este periodo. De 1980 a 1982 el precio de garantía subió en 80% para el maíz y el frijol (ver el cuadro 1). Entretanto, por medio de subsidios crecientes el precio de las tortillas se mantuvo a menos de la mitad de su costo real. El SAM contribuyó ciertamente a la elevación del déficit.

La respuesta a la crisis financiera de México contenía dos elementos que tendían a perjudicar al SAM. Primero, cuando se llegó a un acuerdo para un préstamo de emergencia con el Banco de Pagos Internacionales en mayo de 1982, fue evidente que éste sería insuficiente para cubrir las necesidades financieras de México; así, el país tuvo que recurrir al Fondo Monetario Internacional (FMI). Para el otoño de 1982, los planes económicos a corto o a mediano plazo habían pasado esencialmente a manos de esa institución. Ello fue necesario para conseguir un crédito de emergencia de 3.8 millones de dólares y para obtener el respaldo del FMI en las renegociaciones de la deuda con varios miles de bancos privados. Como se ha demostrado repetidamente, el FMI concede préstamos con la condición de que un país adopte y conserve un conjunto muy ortodoxo de políticas económicas (Frenkel y O'Donell, 1979). Éstas incluyen una fuerte reducción del déficit, usualmente suprimiendo los subsidios gubernamentales, restaurando los mecanismos de precios del mercado, y devaluando el circulante para ayudar a mejorar la situación de la balanza de pagos al promoverse las exportaciones y reducirse el proteccionismo. En el caso de México, el gobierno accedió a llevar a cabo una drástica reducción del déficit: éste sería de 16% del PNB en 1982, de 8.5% en 1983 y de 3.5% en 1984 (CEPAL, 1983). El peso fue devaluado por segunda vez en un año, cayendo esta vez de 70 por un dólar en agosto a casi 150 por un dólar a final del año.

El programa de alimentos era casi completamente antitético de los preceptos del FMI. Involucraba importantes subsidios para la producción y el consumo y para reestructurar deliberadamente tanto la oferta como la demanda, en violación de los principios del mercado. Y lo hacía explícitamente para romper con un modelo de libre mercado y con la regla de ventajas comparativas. Dada la filosofía subyacente al modelo de desarrollo del FMI, a esta clase de programa difícilmente se le podía dar apoyo.

El fin del SAM se hizo aún más probable a raíz del programa de ayuda de emergencia desarrollado por los Estados Unidos. El gobierno de Reagan decidió actuar durante la escalada de la crisis en el verano de 1982. Ofreció a México una importante garantía de crédito para 1982-1983 por medio de la Commodity Credit Corporation. Esto permitió al gobierno mexicano adquirir 1 700 millones de dólares de granos de productores estadounidenses utilizando el crédito obtenido de bancos de ese país. En caso de incumplimiento, el préstamo, estaría respaldado por el gobierno estadounidense (Sanderson, 1983).

Este paquete tenía ventajas tanto para los Estados Unidos como para México. Permitía al gobierno estadounidense encarar la crisis de sobreproducción de su sector agrícola, con lo que abatiría algunas de sus reservas. Reestablecía el contacto entre los productores de granos estadounidenses y los compradores de la CONASUPO, y renovaba el flujo de alimentos básicos hacia la zona sur. Estimulaba al gobierno mexicano para desarrollar un sistema de distribución que canalizara las importaciones de alimentos hacia los mercados nacionales. En breve toda la infraestructura de la importación de granos estaba siendo revivida.

El gobierno mexicano, enfrentado a las angustiosas necesidades de crédito de todas clases, estaba solicitando préstamos de casi cualquier tipo. La sequía en el verano de 1982 había impedido al sector agrícola alcanzar los objetivos de producción delineados por el SAM, y los granos almacenados en 1980 y 1981 se estaban consumiendo rápidamente. Como el crédito para alimentos estaba siendo extendido y se podía disponer de él, en tanto que no se disponía de otra clase de crédito, ésta fue el área en la que comenzó la asistencia. Después de dos años de perseguir un programa innovador de granos básicos, México estaba otra vez adquiriendo una porción importante de sus alimentos en los Estados Unidos. La renovada dependencia fiscal permitió a

los actores extranjeros encauzar la política de alimentos en una dirección más tradicional.

### 5. Evaluación/Proyección

El SAM empezó a desgastarse en 1982, después de sólo un año y medio de operación real. En 1982, los precios de garantía de la CONASUPO para maíz y frijol se incrementaron sólo en 35 y 32 por ciento respectivamente, mientras que la tasa esperada de inflación se acercó a 100%. Estos precios se volvieron a aumentar a fines de año (ver el cuadro 1), pero durante este proceso la CONASUPO había vuelto a sus prácticas tradicionales. En lugar de estimular incrementos del precio (y de la producción) ofreciendo una tasa superior a la del mercado privado, la CONASUPO estaba ahora siguiendo la pauta de los compradores privados, incrementando los precios sólo después de que el precio prevaleciente en el mercado se había ido a los cielos. Al ofrecer precios generalmente menores a los prevalecientes en el sector privado, la CONASUPO ayudaba a enfriar los precios y a limitar las ganancias del productor.

Otros programas del SAM también perdieron mucho de su dinamismo. El área productora de maíz y frijol que contaba con crédito del BANRURAL se incrementó sólo 5% (de 4.2 a 4.4 millones de hectáreas) de 1981 a 1982, cuando en el periodo 1979-1981 había crecido a una tasa promedio anual de 74%. La porción de toda la tierra que producía frijol y maíz que recibía crédito del BANRURAL se incrementó de 26% en 1979 a 41% en 1981, pero no se esperaba que creciera más en 1982 (Reyes, 1982: 14, 16-17). En términos reales, la cantidad de crédito asignado por el BANRURAL a los productores de maíz se incrementó en casi 120% de 1979 a 1981. Sin embargo, entre 1981 y 1982 el valor real de este crédito decayó a casi 50% (De la Madrid, 1983:455, CEPAL 1984:70). Los subsidios a los precios para el consumidor también comenzaron a decaer. En el verano de 1982 el gobierno comenzó a elevar los precios que se pudieran cargar a los consumidores; así se aumentó a más del doble el precio autorizado para productos básicos como las tortillas.

Enfrentado a los muchos obstáculos y presiones descritos en la sección precedente, el SAM empezó a desintegrarse. Hacia el final del gobierno de López Portillo, el programa era un caos. A

principios de 1983 estaba en plena retirada. La prensa inició un ataque directo, identificando un conjunto de fallas y reveses. Un columnista de *Excélsior* concluía que

El enorme y costoso globo publicitario de la gran épica agrícola del periodo presidencial que concluyó en 1982, se ha desinflado, dejando una crisis en la que influyó el dinero derrochado en brillantes utopías encubridoras de la corrupción ávida de riquezas mal habidas. Ahora se habla de realismo, pero los excesos publicitarios continúan y pueden producir resultados semejantes. *Excélsior*, 30 de abril de 1983.

Menos retóricamente, un columnista de *The News* afirmaba:

Las razones más obvias para las deplorables fallas del programa han sido la corrupción entre aquellos encargados de los fondos señalados para el sistema y el hecho de que era una estrategia de pizarrón que no tomaba en cuenta las condiciones únicas de la vida rural mexicana. (Tony Harrup, "The Self-Sufficiency Dream", *The News*, 7 de abril de 1983.)

*Proceso* proclamó que "El SAM, supuesta panacea, al fracasar creó más pobreza" (17 de enero de 1983: 12). En los medios masivos prevalecía una actitud crítica, en todo el espectro político.

Aunque más circunspectos que los medios, también los líderes políticos clave adoptaron una actitud crítica. Ésta culminó con una afirmación del nuevo titular de la SARH, Horacio García Aguilar, que apoyaba un cambio perceptible en la filosofía del SAM —dijo— "Quizá le convenga más al país producir sólo 70 u 80 por ciento del maíz y 90% del frijol que se requiere e importar la diferencia, a cambio de exportar otros productos agrícolas más remunerativos". (*Excélsior*, 30 de abril de 1983.) El documento de planeación de la SARH para 1983 también reflejaba nuevas prioridades, poniendo especial énfasis en revivir las exportaciones, disminuyendo drásticamente el desmonte en los distritos de temporal y dando relativamente más atención a los proyectos de irrigación (SARH, 1983: 11,30). La postura del SAM "alimentos primero" orientada hacia el campesino se estaba cuestionando claramente.

Lejos de alcanzar la autosuficiencia alimentaria, se espera que las importaciones de alimentos básicos en 1983 alcancen los 11 millones de toneladas (Correa, 1983: 151). Las predicciones generales de que la cosecha de maíz del verano de 1983 sea poco abundante apuntan hacia una más profunda dependencia de las importaciones de productos básicos, de las cuales quizá un tercio correspondan al maíz (ver el cuadro 3). De hecho, el gobierno mexicano agotó las garantías de crédito concedidas por los Estados Unidos para 1983 antes de que hubiera corrido la mitad del año y para mantener el abastecimiento adecuado de alimentos se vio forzado a solicitar un adelanto de la asignación de 1984 (entrevistas en la embajada de los Estados Unidos en México, 27 de junio; Sanderson, 1983).

Lo que sabemos sobre la decadencia de los recursos del SAM, la crítica de los periódicos, el apoyo de funcionarios clave a las nuevas prioridades y la renovación de la dependencia alimentaria sugiere que la política alimentaria ha llegado a su fin. Pero ¿realmente se ha cerrado este capítulo de la historia agrícola de México? Hay muchas razones para rechazar esta conclusión. Primero, los problemas a los cuales se dirigió el SAM no se han resuelto aún, y son tan urgentes como siempre. Y segundo, a pesar de sus serias limitaciones, aparentemente obtuvo algunos éxitos.

El SAM surgió de un sentimiento de crisis inminente en la cual estaban involucrados tanto asuntos internos como internacionales. Antes de lanzar el programa el sector campesino (incluyendo parte del sector ejidal) estaba en un proceso de desintegración. El rápido crecimiento de la población rural sin una redistribución de la tierra, el acceso a créditos o tecnologías más productivas, combinado con el deterioro sistemático de los precios de productos básicos, tuvo como resultado la expulsión de millones de campesinos. La migración urbana en gran escala se agregó a los problemas de las ciudades, donde la infraestructura industrial no se estaba expandiendo lo suficientemente rápido para absorber la creciente cantidad de mano de obra. La consecuencia fue un creciente número de marginados que viven lejos de su tierra, en asentamientos de paracaidistas urbanos, o en trabajos migratorios. Cada uno de estos grupos era una prueba viva de la inadecuada política agrícola mexicana.

Esta población sufría un nivel de vida que a la vez que era muy bajo no mejoraba, aun durante periodos de crecimiento económico nacional explosivo. La baja producción, los bajos in-

Cuadro 3

## Provisión de maíz (1976-1983)

	<i>Producción</i>		<i>Importaciones netas</i>	<i>Dependencia en importaciones (%)</i> (2)/(2 + 1)
	<i>Miles de toneladas</i>	<i>Miles de hectáreas</i>	<i>Miles de toneladas</i> (2)	
1976	8 017.3	6 783.2	909.6	10.2
1977	10 137.9	7 469.6	1 984.2	16.4
1978	10 930.1	7 191.1	1 416.8	11.5
1979	8 457.9	5 581.2	744.8	8.1
1980	12 374.4	6 776.5	4 186.6	25.3
1981	14 765.8	8 150.2	2 953.6	16.7
1982	10 167.2	5 703.6	257.6	2.4
1983	13 061.2 <sup>a</sup>	7 420.6	4 537.9 <sup>a</sup>	34.7

<sup>a</sup> La embajada estadounidense estima que los niveles actuales de producción serán de 8.5 millones de toneladas métricas.

*Fuentes:* 1976-1980, DGEA (1981): 50. 1981-1982, Producción: SARH (1982); importaciones netas: Banco de México (1982a), enero-noviembre, 1983, producción (programada): SARH (1983: 27); importaciones: estimaciones de la embajada estadounidense en México (1983).

gresos y el aislamiento en que se encontraba esta población hicieron extremadamente difícil suministrarle alimentos suficientes. Si se dejaba continuar esta situación, podían esperarse mayores dificultades de aprendizaje debidas a la insuficiente alimentación, un mayor descenso de la producción, el subempleo rural y urbano masivo, una creciente desigualdad económica y un empeoramiento de las tensiones sociales. Se necesitaba un programa que pudiera enfrentarse a todos estos problemas.

También se necesitaba una política que pudiera responder a las dimensiones internacionales del problema. El déficit alimentario tuvo importantes consecuencias para las relaciones comerciales de México, para sus gastos de desarrollo y sus prerrogativas de política exterior. El costo de los granos en el mercado internacional tenía una tendencia a largo plazo a incrementarse más rápidamente que los precios de muchas de las exportaciones de México. A medida que el déficit de alimentos fue creciendo, los desembolsos por la importación de alimentos mermaron

cada vez más los ingresos por exportaciones. De acuerdo con un análisis de Luiselli (1980: 91), si las importaciones de alimentos continuaban expandiéndose a la tasa de crecimiento registrada al final de los años setenta, para 1990 absorbería 73% de los pagos externos que el país recibía por su petróleo. Tal incremento exacerbaría el problema crónico de la balanza de pagos y perjudicaría los proyectos de desarrollo de capital. El país podría verse forzado eventualmente a escoger entre el hambre masiva y el estancamiento económico, la proverbial opción entre la espada y la pared.

La dependencia alimentaria también incrementó la vulnerabilidad de México frente a las potencias extranjeras. El comercio internacional de granos presenta fuertes elementos oligopólicos pues más de 50% de las exportaciones mundiales de granos provienen de los Estados Unidos y de unas cuantas grandes compañías internacionales que controlan la mayor parte de este comercio (Morgan, 1979: 29-32). Este dominio concentrado del mercado hizo difícil para un solo país establecer negociaciones eficaces con los distribuidores o sentir seguridad en lo que respecta a futuros abastos y precios. La inquietud que esto inspiraba se exacerbaba por el creciente interés de los planificadores estadounidenses por usar los alimentos como un arma de política exterior (Rosenfeld, 1974; Congressional Research Service, 1977).

Estas consideraciones internas e internacionales fueron las que inspiraron el desarrollo de una política de producción de alimentos que ponía énfasis en la autosuficiencia y daba especial atención a los sectores marginados. Desde el periodo de creación del SAM, ninguna de estas cuestiones ha dejado de ser problemática y algunas han adquirido aún más importancia. Con la crisis de la deuda externa de 1982 y la recesión que le siguió, la situación del empleo ha empeorado y las ciudades están aún menos preparadas para recibir la migración en gran escala. La presión por la tierra ha aumentado debido al escaso reparto agrario del sexenio pasado y a las elevadas tasas de natalidad del medio rural. Si las importaciones de grano eran una carga financiera cuando el tipo de cambio entre el peso y el dólar era de 22 por 1, son una barbaridad a la tasa actual. Finalmente, la presión del gobierno de Reagan para que México revise su política sobre Centroamérica, en medio de las negociaciones para adelantar las asignaciones de créditos para la compra de granos, da una nueva vigencia a la

cuestión de la limitación de la autonomía nacional. La dependencia alimentaria es en muchas formas menos deseable ahora de lo que era en 1980.

También debería reconocerse que el SAM tuvo algún éxito. Todavía no se ha compilado toda la información necesaria para llevar a cabo una evaluación completa, pero las principales piezas de esos datos indican muchas áreas de triunfo. La primera de ellas fue que gracias al SAM fue posible elevar la producción global de maíz (ver el cuadro 3). Aun cuando durante la vigencia del SAM la producción tuvo algunas variaciones debido a las condiciones climáticas, fue sustancialmente mayor a la obtenida antes de la implantación del programa. En el periodo 1977-1979, que incluye un buen año agrícola, uno normal y uno desastroso, el área promedio cultivada con maíz fue de 6.7 millones de hectáreas, que produjo un promedio de 9.8 millones de toneladas. Para el periodo 1980-1982, que de nuevo contuvo un año bueno, uno normal y otro desastroso, las cifras fueron de 6.9 millones de hectáreas y 12.4 millones de toneladas. Aun en 1982, considerado generalmente como uno de los peores en los últimos veinte años, la producción de maíz fue significativamente mayor de lo que había ocurrido antes de la creación del SAM.

Esto apoya el argumento sostenido por los funcionarios del Sistema de que los incrementos de producción de 1980 y 1981 se debieron en gran parte al paquete de incentivos del SAM. Contrariamente a los reclamos hechos por sus críticos, los analistas del SAM consideran que el buen tiempo del periodo 1980-1981 sólo desempeñó un papel secundario en el estímulo de la producción. Por medio de un análisis econométrico basado en tendencias históricas de la producción de maíz, frijol, trigo y arroz, en un estudio elaborado por el gobierno se concluye que con buen tiempo, pero sin el SAM, en 1980 la producción de alimentos básicos hubiera sido 17% menor a la obtenida y 28% menor en 1981 (SINE-SAM, 1982d: 6). Esta clase de análisis sugiere que el programa tuvo un fuerte impacto sobre la producción.

Algunos críticos del SAM se han centrado menos en la cuestión de la producción global y más en el asunto de los beneficiarios del programa. Como hemos visto, muchos analistas llegaron rápidamente a la conclusión de que los grandes productores se apropiarían de los recursos del SAM. Tales sospechas no eran infundadas. Como en otros programas del pasado, algunos recursos del SAM se canalizaron hacia zonas más prósperas. Sin

embargo, los datos sobre el cambio de los modelos de producción efectuada por el SAM indican que los productores de algunos estados de mediana importancia también experimentaron incrementos considerables. En algunos como Guerrero, Puebla y Veracruz, donde existían pocas tierras irrigadas y el valor de la cosecha por trabajador era tradicionalmente bajo, la producción de maíz se incrementó en más de 300 000 toneladas de 1979 a 1981 (Spalding, 1984). Esto indica que algunos pequeños productores de los distritos de temporal también estaban siendo incorporados al sistema de incentivos del SAM.<sup>7</sup>

Gustavo Esteva, uno de los más prominentes analistas de la agricultura del país, hace una vigorosa defensa del SAM. Sostiene que hubo una mejora significativa en el empleo rural durante este periodo,<sup>8</sup> que disminuyó el nivel de la migración rural, que comenzó a bajar el número de "movilizaciones de emergencia" alentadas por las organizaciones campesinas para llamar la atención sobre su situación, y que disminuyó realmente la desigualdad en la distribución del ingreso en el campo (1982: 20, 22-23). Aunque reconoce que es difícil demostrar cuantitativamente que el SAM tuviera un efecto redistributivo, argumenta que la información disponible apunta en esa dirección.<sup>9</sup>

El programa puede ser defendido también centrándose en el ingreso global ahorrado. Mientras que los críticos insisten en lo que ellos ven como el precio exorbitante del SAM, generalmente olvidan calcular los ahorros generados al no tener que adquirir tanto grano del exterior. De acuerdo con los análisis del SAM, gracias a este programa el país dejó de pagar 1.7 miles de millones de dólares en 1980 y 1981 (SINE-SAM, 1982d: 11).<sup>10</sup> A la tasa de cambio actual, esto equivale a más de las dos terceras partes de lo que el SAM declara haber gastado durante este pe-

<sup>7</sup> Debería advertirse que la mayor parte de los estados más pobres tuvieron un incremento de producción muy pequeño. Esto coincide con el hallazgo de la CEPAL (1982) de que más de la tercera parte de los productores agrícolas de México tienen pocas posibilidades de alcanzar incrementos importantes en sus rendimientos, aun si adoptaran cambios tecnológicos provechosos.

<sup>8</sup> Una evaluación del SAM ha concluido que el empleo generado por éste totalizó 4.5 millones de días de trabajo en 1980 y 1981 (SINE-SAM, 1982d: 15).

<sup>9</sup> El programa también ayudó a contener los precios globales de los alimentos. Antes de 1980 éstos se incrementaban más rápidamente que la tasa general de inflación. De 1980 a 1982 este patrón se invirtió (CEPAL, 1983: 50).

<sup>10</sup> La CEPAL estima que en 1982 se ahorró otros mil millones de dólares en divisas extranjeras.

riodo para incrementar la producción de alimentos. Además, dicho aumento de la producción creó trabajo, ingresos y un mejor acceso a los alimentos, a la vez que permitió canalizar las escasas divisas extranjeras hacia otros proyectos de desarrollo. Esto sugiere nuevamente que el programa tuvo ventajas importantes, aunque falló en alcanzar sus objetivos clave.

Dado que no han desaparecido los problemas que se pretendía encarar con el SAM y que éste tuvo algún éxito, el gobierno no ha abandonado cualquier tipo de política alimentaria.

En el *Plan Nacional de Desarrollo* (SPP, 1983), el documento que pretende ser el plan de desarrollo para el periodo 1983-1988 compromete al gobierno a la creación de un Programa Nacional de Alimentación,

basado en el estímulo de la producción interna de alimentos, especialmente en los distritos de temporal. Esta opción estratégica permitirá simultáneamente el ahorro y la generación de ingresos externos, la creación de empleo, la mejora de los salarios en las zonas empobrecidas, la reducción de la migración a las ciudades, la descentralización de la actividad económica y la obtención de la soberanía alimentaria (p. 115).

El Programa Nacional de Alimentación (PRONAL) fue formalmente aprobado hacia fines de 1983 y empezó a instrumentarse a partir del principio de 1984. A pesar de que es descendiente del SAM en línea directa, tiene un alcance reducido y metas más modestas. Su objetivo inmediato fue simplemente el de mantener el nivel actual de consumo de la población de más bajo ingreso. Sus aspiraciones hacia reducir la desnutrición son de medio plazo. Los subsidios a la producción se han reducido drásticamente y los subsidios a la venta han sido muy criticados. La administración del programa se va a descentralizar, dejando un papel más activo a los gobernadores en la definición de los programas regionales (Poder Ejecutivo Federal, 1983).

Esto apunta hacia un debate actual entre los líderes políticos acerca de la dirección que el país debería tomar en el desarrollo agrícola. ¿Se debería poner el énfasis en el lucrativo sector de exportaciones, siguiendo el modelo de las "ventajas comparativas" y aceptando la existencia de un déficit alimentario? ¿O la nación debería tomar la "soberanía alimentaria" como la prioridad? ¿Se debería concentrar los recursos en las manos de quie-

nes han demostrado la mayor capacidad para la producción, o en las de aquellos con menos capacidad para la producción pero con mayor necesidad de ayuda? ¿Cuál es el camino más efectivo para organizar esta clase de programa y asegurar su durabilidad? Y finalmente, ¿qué tan autónomo puede ser el Estado para el logro de sus objetivos? ¿Cuáles limitaciones son inevitables y abrumadoras, y cuáles son superables? Estas cuestiones, a las que el SAM dio respuesta por un tiempo, están siendo planteadas con renovado vigor a medida que el país reconsidera su estrategia de producción de alimentos.

### Referencias

- Allison, Graham, *Essence of Decision*, Boston, Little, Brown & Co., 1971.
- Appendini, Kirsten A. de y Vania Almeida Salles "Precios de garantía y crisis agrícola", en *Nueva antropología* IV, 13-14 (mayo): 187-218, 1980.
- Bailey, John "Presidency, Bureaucracy and Administrative Reform in Mexico: The Secretary of Programming and Budget", en *Inter-American Economic Affairs*, 34 1 (verano): 27-59, 1980.
- Banco de México, *Indicadores de Comercio Exterior*, 55 (noviembre), México, Banco de México, 1982a.
- *Informe anual, 1981*, México, Banco de México, 1982b.
- *Informe anual, 1982*, México, Banco de México, 1983.
- *Informe anual, 1983*, México, Banco de México, 1984.
- Barkin, David y Blanca Suárez, *El fin de la autosuficiencia alimentaria*, México, Editorial Nueva Imagen, 1982.
- Brandenburg, Frank, *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1964.
- Brown, Lester, *Building a Sustainable Society*, Nueva York, Norton, 1981.
- CEPAL, *Notas para el estudio económico de América Latina, 1982: México*, México, CEPAL, 1983.
- *Economía campesina y agricultura empresarial*, México, Siglo XXI, 1982.
- CIMMYT, *El Plan Puebla: siete años de experiencia (1967-1973)*, El Batán, México, CIMMYT, 1974.
- Colegio de Postgraduados, *PRONDAAT: un enfoque para el desarrollo agrícola en áreas de temporal*, Chapingo, Colegio de Postgraduados, 1976.
- Congressional Research Service *Use of U.S. Food for Diplomatic Purposes - An Examination of the Issues*, Washington, D.C., Congressional Research Service, 1977.
- Coplamar *Mínimos de bienestar*, vol. II: *Alimentación*, México, Coplamar-Siglo XXI, 1979.
- Correa, Guillermo "El SAM, supuesta panacea, al fracasar creó más pobreza", en *Proceso* (17 de enero): 12-15, 1983.
- De la Madrid, Miguel, *Primer Informe de Gobierno, Sector agropecuario y forestal*, México, Presidencia de la República, 1983.
- Díaz-Polanco, Héctor, "Productivismo y estrategia alimentaria", en *Nueva antropología* V, 17 (mayo): 135-156, 1981.
- Dirección General de Economía Agrícola "Consumos aparentes de productos agrícolas, 1925-1980", en *Econotecnia agrícola* V, 9, septiembre, 1981.
- *Información agropecuaria y forestal, 1983*, México, SARH, 1984.
- Esteva, Gustavo, "La vía campesina: revaluación del país", ponencia presentada en el

- congreso "Balance del sexenio" organizado por la Universidad Autónoma Metropolitana en Acapulco (marzo), 1982.
- Frenkel, Roberto y Guillermo O'Donnel, "The 'Stabilization Programs' of the IMF and their Internal Impacts", en Richard Fagen, ed., *Capitalism and the State in U.S.-Latin American Relations*, Stanford, Stanford University Press, 171-216, 1979.
- George, Susan, *How the Other Half Dies*, Montclair, Allanheld and Schnam, 1977.
- Green, Rosario, *El endeudamiento público externo de México, 1940-1973*, México, El Colegio de México, 1976.
- Hamilton, Nora, *The Limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico*, Princeton, Princeton University Press, 1982.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia, *Modernizing Mexican Agriculture*, Ginebra, UNRISD (Instituto Internacional de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social), 1976.
- Levy, Daniel y Gabriel Székely, *Mexico: Paradoxes of Stability and Change*, Boulder, Col. Westview press, 1983.
- Lappé, Frances Moore y Joseph Collins, *Mexico: Paradoxes of Stability and Change*, Boulder, Westview Press, 1977.
- López Portillo, José, *Sexto informe de gobierno*, Anexo: *Sector agropecuario*, México, Presidencia de la República, 1982.
- Luiselli, Cassio, "Agricultura y alimentación: premisas para una nueva estrategia", en Nora Lustig (comp.), *Panorama y perspectivas de la economía mexicana*, México, El Colegio de México, 83-111, 1980.
- "The Mexican Food System: Elements of a Program of Accelerated Production of Basic Foodstuffs in Mexico", trad. David Sweet, en *Research Report Series*, 22, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1982.
- Mares, David, "The Evolution of U.S.-Mexican Agricultural Relations: The Changing Roles of the Mexican State and Mexican Agricultural Producers", *Working Papers in U.S.-Mexican Studies*, 16, San Diego, Program in U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1981.
- Migdal, Joel, *Peasants, Politics and Revolution: Pressures Toward Political and Social Change in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1974.
- Montañez, Carlos y Horacio Aburto, *Maíz: política institucional y crisis agrícola*, México, Editorial Nueva Imagen, 1979.
- Montes de Oca, Rosa Elena, "Las empresas transnacionales en la industria mexicana", en Rodolfo Echeverría Zuno (coord.), *Transnacionales, agricultura y alimentación*, México, Editorial Nueva Imagen: 69-134, 1982.
- y Fernando Relio, "Hacia un proyecto alimentario diferente", en *Comercio exterior*, 32, 2 (febrero): 172-180, 1982.
- Morgan, Dan, *Merchants of Grain*, Nueva York, Penguin, 1979.
- NAFINSA, *El Mercado de Valores*, 43, 20 (16 de mayo), 1983.
- Oficina de Asesores del C. Presidente, *Sistema Alimentario Mexicano: primer planteamiento de metas de consumo y estrategia de producción de alimentos básicos para 1980-1982*, marzo, mimeo., 1980.
- *Sistema Alimentario Mexicano: medidas operativas agropecuarias y pesqueras, estrategia de comercialización, transformación, distribución y consumo de los productos de la canasta básica recomendable*, mayo, mimeo., 1980.
- *Sistema Alimentario Mexicano: estrategia de comercialización y distribución de alimentos básicos e insumos productivos*, diciembre, mimeo., 1980.
- Paré, Luisa, "La política agropecuaria, 1976-1982", en *Cuadernos Políticos*, 33 (julio-septiembre): 60-72, 1982.
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Alimentación, 1983-1988*, México, SPP, 1983.
- Purcell, Susan Kaufman, *The Mexican Profit-Sharing Decision*, Berkeley, University of California Press, 1975.

- Ramírez Hernández, Juan y Adolfo Chávez, "Situación alimentaria de México", en *Comercio Exterior* 31, 4 (abril): 385-390, 1981.
- Redclift, Michael R., "Development Policymaking in Mexico: The Sistema Alimentario Mexicano (SAM)", Working Papers in U.S.-Mexican Studies, 24, San Diego, Program in U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1981.
- Reyes, Antonio, "Banrural", ponencia presentada en COPIDER y en Harvard University Workshop, México, octubre, 1982.
- Rosenfeld, Stephen, "The Politics of Food", en *Foreign Policy* 14 (primavera), 1974.
- Rubio Canales, Abraham, "La participación del Programa de Apoyo a la Comercialización Rural (PACE) dentro de la estrategia del SAM", ponencia presentada en COPIDER y en Harvard University Workshop, México, octubre, 1982.
- Sanderson, Steven E., "The Complex No-Policy Option: U.S. Agricultural Relations with Mexico", ponencia preparada para presentarse en el Woodrow Wilson Center, Washington, D.C., 15 de agosto, 1983.
- \_\_\_\_\_. *Trade Aspects of the Internationalization of Mexican Agriculture and their Consequences for the Mexican Food Crisis*. Princeton, Princeton University Press, 1984.
- SARH, *Programa Nacional Agropecuario y Forestal*, México, SARH, 1983.
- \_\_\_\_\_. *Estimación de resultados de la producción agrícola, ganadera y forestal*, México, SARH, mimeo., 1982.
- SPP, *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, México, NAFINSA, 1983.
- \_\_\_\_\_. *Comercio Exterior de México*, b, 11 (febrero), 1984.
- Sistema Nacional de Evaluación-Sistema Alimentario Mexicano, *Comportamiento de la producción agrícola de 1952 a 1981 (análisis por sexenios)*. Informe interno, 1982a.
- \_\_\_\_\_. *Comportamiento de la producción agrícola de 1960 a 1981*, enero, Informe interno, 1982b.
- \_\_\_\_\_. *Sistema Alimentario Mexicano: Evaluación 1981*, reporte interno, 1982c.
- \_\_\_\_\_. *Sistema Alimentario Mexicano: presupuesto y resultados aparentes a corto plazo*, Informe interno, 1982d.
- Spalding, Rose J., "The Mexican Food Crisis: An Analysis of the SAM", *Research Report Series*, 33, San Diego, Program in U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1984.
- \_\_\_\_\_. "State Power and its Limits: Corporatism in Mexico", en *Comparative Political Studies* 14, 2 (octubre): 139-161, 1981.
- \_\_\_\_\_. "Welfare Policymaking: Theoretical Implications of a Mexican Case Study", en *Comparative Politics* 12, 4 (julio): 419-438, 1980.
- United States Department of Agriculture *Mexico and its Agriculture: A Developing Market*, México, Embajada de los E.U., 1982.
- United States Embassy-Mexico, "Grain and Feed Update", mimeo., junio, 1983.
- \_\_\_\_\_. "Mexico: Annual Grain and Feed Report", mimeo., junio, 1981.
- Val, José del, "¿A quién beneficia el SAM?", en *Nueva antropología* V, 17 (mayo): 157-176, 1981.
- Viniegra-González, G., "Desarrollo y difusión de la tecnología en el medio rural", ponencia presentada en el seminario organizado por la Sociedad Mexicana de Planificación, COPIDER y Harvard University, México, 3 de junio, 1983.
- Yates, P. Lamartine, *Mexico's Agricultural Dilemma*, Tucson, University of Arizona Press, 1981.