

## SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO: ANTECEDENTES, CARACTERISTICAS, ESTRATEGIAS Y EFECTOS

Nora LUSTIG\*

Rosario PÉREZ ESPEJO\*\*

**RESUMEN:** *El objetivo del trabajo es analizar las características más importantes del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), como proyecto alternativo del Gobierno Federal el cual pretende constituir una salida a la crisis agrícola que se presenta a partir de la segunda mitad de los sesentas y que aún es vigente. Se sostiene que la crisis agrícola es el antecedente inmediato y marco en el que debe ser analizado el SAM; se señalan las características más importantes de esta crisis; concentración de la tierra, pauperización del campesinado, intensificación de la lucha de clases en el campo y la pérdida de la autosuficiencia alimentaria, y se plantean algunas hipótesis explicativas de las mismas. El trabajo incluye una descripción de los aspectos fundamentales del SAM como proyecto: planteamientos estratégicos, lineamientos de política económica, lineamientos operativos y un análisis de sus efectos potenciales en un marco multisectorial hipotético.*

### INTRODUCCIÓN\*\*\*

El presente trabajo tiene como objetivo señalar las características más importantes del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), los antecedentes que conducen a su formulación, su estrategia y sus efectos.

\* Investigadora del Colegio de México.

\*\* Investigadora del IIEc. UNAM.

\*\*\* Las autoras agradecen la colaboración de Ernesto Linares.

Partimos de la premisa de que el SAM surge como un proyecto impulsado por el Estado en marzo de 1980, que pretende constituir una salida a la crisis agrícola que vive el país a partir de la segunda mitad de la década de los sesentas; crisis que ha tenido como sus principales manifestaciones la pérdida de autosuficiencia y la pauperización de gran parte de la población rural. El SAM se propone como objetivo combatir estos dos aspectos.

Consideramos que llegar a conclusiones sobre sus impactos es aún prematuro, dado el breve plazo que media entre el ciclo de primavera-verano (P-V) 1980-1980 en que se implementaron las primeras medidas recomendadas por el SAM y la elaboración de este documento. Sin embargo, aquí se hará una reseña de los resultados principales en función de la información disponible y de los efectos potenciales analizados en un marco hipotético.

El trabajo se desarrolla en tres apartados: en el primero se aborda el problema de la crisis agrícola ya que constituye el antecedente inmediato y contexto en el que se inserta el SAM, como proyecto prioritario del Gobierno Federal. El segundo se refiere a la estrategia global del SAM, y sus programas específicos en el plano operativo, y en el último se presentan los efectos asociados a las distintas medidas propuestas por el SAM, con base en un modelo multisectorial y la información disponible sobre los impactos concretos. Por último, se presenta un apartado de conclusiones.

#### I. LA CRISIS AGRÍCOLA: ANTECEDENTE Y MARCO DEL SAM

Con frecuencia se identifica la crisis agrícola con la incapacidad del sector para satisfacer las necesidades alimenticias de la población y, en especial, para autoabastecer al país de granos básicos y oleaginosas. Esta situación se hace patente en los primeros años de la década de los setentas con las primeras importaciones significativas de soya, maíz, trigo y sorgo, y se continúa con distintos matices hasta 1981. (Ver cuadro 1).

Sin embargo, forman parte ineludible de esta crisis los bajísimos niveles de vida de la población campesina, la estructura concentrada de la tenencia de la tierra, y la lucha del campesinado por el acceso a la misma.

CUADRO 1

## IMPORTACIONES

1960-1981

(Toneladas)

Año	Maíz	Trigo	Soya	Sorgo	Frijol
1960	28 484	4 363	123	9 486	24 864
1961	34 060	7 605	436	31 317	9 764
1962	17 902	27 127	2 369	58 653	3 267
1963	475 833	46 163	898	137 888	8 656
1964	46 496	62 411	1 944	21 338	8 202
1965	12 033	12 535	2 872	33 853	458
1966	4 502	1 122	5 030	22 920	583
1967	5 080	1 172	5 338	4 521	409
1968	5 500	1 599	12 144	60 608	303
1969	8 442	762	15 576	11 718	381
1970	761 791	1 130	101 595	25 890	8 647
1971	18 308	177 107	68 261	17 107	466
1972	204 213	641 499	10 707	246 313	2 686
1973	1 145 184	719 558	42 443	13 602	18 088
1974	1 282 132	976 643	434 272	426 717	39 478
1975	2 660 839	88 526	22 039	835 076	104 400
1976	913 786	5 331	347 902	44 574	879
1977	1 985 619	456 373	525 083	714 518	29 256
1978	1 344 404	458 501	681 367	729 234	1 220
1979	746 278	1 169 006	588 939	1 265 348	6 786
1980	4 187 072	932 469	521 552	253 923	443 066
1981	2 844 369	1 027 930	1 110 184	2 508 797	490 167

FUENTE: *Econotecnia Agrícola*, Vol. V, sept. 1981, núm. 9 SARH-DGEA e *Informe Anual 1981*, Banco de México, S.A.

## Ia. Características principales de la crisis agrícola

## i) Pobreza rural

En cuanto a la pobreza rural y la distribución del ingreso, la situación es la siguiente. Según la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (SPP, 1977), alrededor del 45% de los mismos percibieron un ingreso inferior al salario mínimo correspondiente. Si consideramos el total de hogares que percibieron un ingreso inferior o igual a medio salario mínimo el 59.5% de los jefes declaró tener como actividad principal a la agricultura; entre medio y un salario mínimo el porcentaje es igual a 36.8%; mientras que para el grupo de hogares con un ingreso superior al salario mínimo, el porcentaje de jefes en la agricultura es de 8.6% (Lustig 1980, p. 50, cuadro 4). Con base en la misma fuente, se encuentra que el ingreso per cápita de los jornaleros y campesinos se estimó en 2 134.80 y 2 110.45 pesos mensuales (1977) por hogar, respectivamente; es decir, estas clases perciben un ingreso en promedio 21.37% menor que el salario mínimo vigente en ese tiempo (poco más de 2 700 pesos mensuales, en promedio). Esta información no hace más que confirmar que la pobreza en México, en su manifestación más grave, ocurre de manera preponderante en el sector rural.

Como puede observarse en el cuadro 2 la mayor parte de la población más pobre del país está compuesta por jornaleros y campesinos. Por otra parte, los campesinos son responsables del 88.3% de la producción del maíz y 85.9% de la del frijol (Shejtman, 1981).

La desigualdad entre estratos junto con los bajos niveles de ingreso de la población que está en los estratos inferiores, se refleja en patrones de gasto y consumo muy diferentes.

Por ejemplo, los primeros cuatro deciles asignan un 60% de su gasto total a los alimentos y bebidas (no alcohólicas), mientras que el último decil lo hace en poco más de un 20%. Por otra parte, del total gastado en alimentos por todos los hogares, el primer decil participa con un 1.55%; los primeros cuatro deciles juntos con un 16% y el último decil con un 25%, lo que expresa fuertes diferencias en la ingesta de nutrientes: al parecer, el último decil consume casi el doble de calorías y más de tres veces los gramos de proteínas (per cápita, por día), que el decil más bajo (Lustig, 1981, cuadro 6).

Sin embargo, el problema principal con respecto a la ingesta de nutrientes no reside únicamente en la desigualdad, sino en que una parte muy grande de la población mexicana (que incluye un alto

CUADRO 2

## DISTRIBUCION DEL INGRESO ENTRE CLASES SOCIALES

Clase social	Porcentaje de población	Porcentaje de ingreso	Ingreso mensual por familia <sup>1</sup>
Campesinos	15.18	6.57	2,134.8
Jornaleros	14.21	6.06	2,110.5
Capitalistas Agrícolas	0.48	0.86	8,850.6
Asalariados Urbanos	42.04	61.59	7,242.2
Capitalistas no Agrícolas	7.76	12.70	8,093.3
Comerciantes	4.70	6.82	7,177.4
Marginales Urbanos	15.63	5.40	1,704.6

<sup>1</sup> Pesos de 1977.

FUENTE: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares: 1977 (SPP).

muestran que si bien la agricultura de temporal representa el 77% de los predios, perciben el 44% del ingreso. En comparación, los predios de riego son el 23% del total y reciben el 56% del ingreso. Más aún, los predios de riego del Noroeste representan el 3.3% del total y obtienen 20.7% del ingreso. La agricultura con riego recibe un ingreso promedio por predio (anual) más de cuatro veces mayor que la de temporal. En el Noroeste, la diferencia es de más de veinte veces. (Sistema Alimentario Mexicano, 1982).

## ii) Tenencia de la tierra y lucha de clases en el campo

En la página siguiente presentamos algunos indicadores de la estructura de tenencia de la tierra para los años de 1960 y 1970. Del cuadro se desprenden las siguientes observaciones:

a) Por motivos atribuibles a la mecánicas del levantamiento censal, la superficie total censada en 1970 es 17% menor que la de 1960. Esta reducción ocurre en la superficie no-ejidal, ya que la ejidal aumenta en 54% en el decenio. El número de predios no ejidales disminuye también (en 32%), en tanto que los ejidos aumenta en 21%.

b) El tamaño de la superficie de labor permanece prácticamente constante a lo largo de la década, pero la superficie de labor por predio no ejidal aumenta de 10.0 a 12.5 ha., mientras que la superficie por ejido se reduce de 552.3 a 424.4 ha. durante el mismo periodo. Por lo que toca a la superficie de labor por ejidatario, en 1970 era igual a 3.4 ha., casi la mitad del promedio que tenían en 1960. En cambio el área total promedio por predio no-ejidal, se duplica pasando de 9.2 en 1960 a 18.5 en 1970.

En forma muy gruesa, estos elementos indican que en el sector ejidal se da un proceso de pulverización de la propiedad —particularmente fuerte en la superficie de labor— debido a que el número de ejidatarios crece al 8.8% anual, mientras que la superficie de labor se reduce al 0.7% anual, en el mismo periodo.

La concentración de la tierra en 1970 se presenta en el cuadro 4. Con relación a la propiedad privada vemos que el número de predios que poseen hasta 5 ha. representan el 57.3% del total, y ocupan el 1.3% de la superficie total; la extensión promedio de estas explotaciones es de 2.8 ha. En el otro extremo encontramos que el 4.5%

integra producción, consumo, exportaciones e importaciones de los principales cultivos de ciclo corto.

de los predios tienen más de 200 ha. y poseen el 80.2% de la superficie total; la extensión promedio de estos predios es de más de 1 300 ha.

## ALGUNOS INDICADORES DE LA ESTRUCTURA DE TENENCIA DE LA TIERRA

	1960	1970
Total predios censados	1 365 141	1 020 016
Predios explotados		
ejidos	18 699	22 692
predios no ejidales	1 346 442	997 324
Superficie censada (ha.)	169 084 208	139 868 191
Superficie explotada		
ejidal (ha.)	44 497 075	69 724 102
no ejidal (ha.)	124 587 133	70 144 089
Número de ejidatarios (total)	1 597 691	3 711 432
Superficie de labor	23 816 891	20 016 138
ejidal (ha.)	10 329 247	9 630 585
no ejidal	13 487 644	10 385 553
Superficie media de labor		
por ejidatarios	6.465	3.436
Superficie media explotada		
por ejidatario	27.851	18.786
Superficie media de labor		
por predio no ejidal	10.017	12.588
Superficie media explotada		
por predio no ejidal	9.253	18.593

FUENTE: Censo Agrícola Ganadero y Ejidal, 1960 y 1970.



CUA

DISTRIBUCION  
EN PREDIOS

(Miles

Tamaño de los predios	Nº	%	Acum. %	ST	%	Acum. %	NºP c/SL
<b>TOTAL</b>	<b>910 167*</b>	<b>100.0</b>		<b>70 144</b>	<b>100.0</b>		<b>824 979</b>
P ≤ 1 Ha.	255 020	28.0	28.0	145	0.21	0.21	281 095
1 < P ≤ 5 Has	266 756	29.3	57.3	736	1.05	1.26	285 973
5 < P ≤ 100 Has	312 686	34.1	91.7	8 236	11.74	13.0	240 995
100 < P ≤ 200 Has.	32 534	3.6	95.3	4 764	6.8	19.8	10 997
P > 200 Has.	41 172	4.5	100.0	56 263	80.2	100.0	5 919

\* Predios con superficie.

FUENTE: Resumen General del V Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal.

## EN PREDIOS EJIDALES Y COMUNIDADES

Hectáreas	No.	Predios Ejidales			SR
		%	SL*	%	
Hasta 1	280 136	16.3	191 509	2.1	27 284
De 1.1 a 4	672 406	39.1	1 898 974	20.6	371 919
De 4.1 a 10	604 419	35.2	4 311 502	46.2	736 910
Más de 10	161 296	9.4	2 808 232	30.5	393 107
<b>TOTAL</b>	<b>1 718 557</b>	<b>100</b>	<b>9 210 225</b>	<b>100</b>	<b>1 529 220</b>

\* Se refiere a Superficie de Labor Explotada.

FUENTE: Resumen Especial del V Censo Ejidal.

Claves:

ST = Superficie Total

SL = Superficie de Labor.

SR = Superficie de Riego.

NºPC = Número de Predios con Superficie.

DRO 4

DE LA TIERRA  
PRIVADOS

de has.)

%	% Acum	SL	%	% Acum.	No. c/SR	%	% Acum.	No. c/SR	%	% Acum.
100.0		10 385		100.0	139 040	100.0		2 023	100.0	
34.1	34.1	166	1.6	1.6	56 819	40.9	40.9	31	1.7	1.7
34.7	68.8	788	7.6	9.2	39 982	28.8	69.7	108	5.9	7.6
29.2	98.0	5 224	50.3	59.5	39 536	28.4	98.1	1 214	66.6	74.2
1.3	99.3	1 592	15.3	74.8	1 757	1.3	99.4	259	14.2	88.4
0.7	100.0	2 615	25.2	100.0	946	0.7	100.0	411	22.5	100.0

%	No.	Predios comunales			SR	%
		%	SL*	%		
1.8	46 747	36.2	32 060	7.5	2 496	8.7
21.3	57 309	44.6	146 203	34.1	9 275	32.2
48.2	19 501	15.1	132 243	30.9	10 636	36.9
25.7	5 269	4.1	117 854	27.5	6 422	22.2
100	128 976	100	428 360	100	88 829	100.0

En particular, la superficie de labor presenta la siguiente estructura: el 2% de los predios con extensión de más de 100 ha. posee el 40.5% de la superficie, en tanto que el 34.1% de los predios con 1 ha. o menos, ocupan el 1.6% de la misma, con una extensión promedio de 0.5% ha. por predio.

El minifundio en las tierras de riego es similar al de las tierras de labor: el 40.9% de los predios con una ha. o menos disponen del 1.7% de las superficies de riego, con una extensión promedio de 0.5 ha.

El fraccionamiento de la tierra en los predios ejidales y comunales tiene otra dimensión. En primer lugar es necesario rangos diferentes a los anteriores, puesto que los promedios de extensiones de tierra de labor y de riego por predio son mucho menores que en la propiedad privada: 5.3 ha. y 0.8, respectivamente, en el caso de los ejidos; y, 12.5 y 13.1, en el de la propiedad privada.

Según los datos del Censo Agrícola de 1970, existían más de quinientos ochenta mil predios-privados, ejidales y comunales con una hectárea o menos. Entre 1916 y 1970 se habían dotado 80.3 millones de hectáreas a 3.7 millones de ejidatarios, quedando fuera de los beneficios del reparto agrario 2.5 millones de jornaleros agrícolas. Son estos sectores de la población los que viven en condiciones más paupérrimas.

Las determinantes estructurales de la agricultura, y en especial las características de la tenencia de la tierra —no obstante el proceso de Reforma Agraria— han convertido a la lucha campesina en una constante a lo largo del periodo posrevolucionario (Montes de Oca, 1977; Chauvet, 1978).

Sin entrar a detallar la historia de las luchas campesinas en las últimas dos décadas, vale la pena resaltar los hechos siguientes: el surgimiento de organizaciones sindicales independientes de las centrales campesinas y la lucha por la sindicalización tomada como bandera no sólo por organizaciones campesinas revolucionarias como la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), sino también por la organización oficial del Pacto de Ocampo (Montes de Oca, *op. cit.*). El claro deterioro de la Confederación Nacional Campesina (CNC) como órgano campesino del Estado, su incapacidad para responder a la insurgencia en el campo y su ineficiencia como aparato de control, llevan a la creación en 1973, del Congreso Permanente Agrario, y a fines de 1974 se firma el Pacto de Ocampo, que tiene como fin revitalizar la actividad de la CNC como estructura oficial, recuperar a la base campesina, y

evitar la formación de organizaciones independientes alternativas a la oficial.

Por otra parte, como respuesta al proceso de lucha campesina y en respuesta a las posiciones más radicales del gobierno, las organizaciones patronales también se modifican. Los grandes terratenientes se escinden de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad para formar la Unión Agrícola Nacional, que representa la postura más conservadora e inflexible en el campo.

### iii) Pérdida de la autosuficiencia alimentaria

El quinquenio 1960-65 representa una etapa de crecimiento agrícola en el que la producción se incrementa en 8.2% anual, la superficie en 5.6%, los rendimientos en 4.6%. (Secretaría de la Presidencia, 1976). Durante ese periodo se consolida la autosuficiencia en maíz y trigo, y se sientan las bases para las exportaciones del periodo 1964-69 (cuadro 5).

Esta breve etapa de auge agrícola puede atribuirse a la conjunción de tres factores: el reparto agrario, la política de riego y la estrategia de modernización vía investigación agrícola y empleo de tecnologías costosas y sofisticadas. Estos dos últimos, sin embargo, agudizaron las desigualdades.

Los efectos de estos tres factores fuente de crecimiento se van reduciendo, de manera que en el quinquenio de 1965-70, el crecimiento de la producción agrícola es de sólo 1.8% anual, la superficie agrícola prácticamente no crece, los rendimientos se incrementan 2.1% anual, y el valor de la producción se reduce al 0.3% por año, debido al cambio en la composición de los cultivos.

Después de una década de autosuficiencia, en 1972 es necesario importar 641 mil tons. de trigo y un año después se importaron 719 mil tons. de trigo y 1.1 millones de tons. de maíz también se importa frijol aunque en cantidades mucho menores. Complementan el cuadro de importaciones de granos las ya tradicionales de sorgo y soya, importantes insumos para la ganadería.

### ib. Origen de la crisis: algunas hipótesis

¿Cuál es el origen de esta crisis agrícola, vista como la incapacidad del sector para elevar el nivel de vida de la población campesina y satisfacer las necesidades de granos básicos e insumos para la ganadería?

Existen varias hipótesis al respecto: para algunos autores las

CUADRO 5  
EXPORTACIONES: 1960-1981  
(Toneladas)

Año	Maíz	Trigo
1960	457 450	125
1961	78	234
1962	2 829	1 313
1963	411	72 633
1964	282 211	576 343
1965	1 347 189	684 947
1966	851 865	47 827
1967	1 253 963	279 053
1968	896 607	2 978
1969	789 063	252 875
1970	2 594	41 727
1971	274 411	85 775
1972	425 896	16 923
1973	31 589	12 384
1974	1 603	20 111
1975	6 289	45 064
1976	4 151	21 034
1977	1 383	25 453
1978	1 702	21 487
1979	1 497	21 871
1980	429	24 469
1981	823	2

FUENTE: *Econotecnia Agrícola*, Vol. V, Sept. 1981, Núm. 9. SARH- DGEA  
e *Informe Anual 1981*, Banco de México, S.A.

causas estrictas del estancamiento son: la disminución en el crecimiento de la inversión pública y privada en el sector, las dificultades de acceso al crédito y la falta de una política agrícola planificada (M. L. Guzmán Ferrer, 1975). La información que consigna sobre inversiones (cuadro 6) muestra lo siguiente: en primer lugar la inversión total pública y privada, en el sector agropecuario reduce su participación de 21.3% en 1950 a 8.9% en 1965, en tanto que la inversión total crecía a una tasa de 7.6% anual, en el periodo 1950-65, la inversión en el sector sólo aumentó 1.6% anual. En ese lapso, el componente de inversión pública se redujo en 2.5%. En el quinquenio 1960-65, a pesar del incremento de 12% anual en la inversión pública en el sector, la inversión total se reduce a una tasa de -2.2%, como resultado de una fuerte contracción de la inversión privada (-5.0%). A partir de 1971, esta tendencia se revierte y el coeficiente de inversión pública en el sector agropecuario, se incrementa de 14.5% en ese año, al 17.3% del total en 1974 (cuadro 7).

En cuanto al crédito, M. L. Guzmán Ferrer sostiene que el financiamiento al sector agropecuario representó en 1960 el 10.2% del total, y en 1970 el 8%. La banca privada, que dispone de más de la mitad de los recursos financieros del país (65% en 1970), canalizó una cantidad ínfima y decreciente al sector agropecuario: 3.8% en 1970, en tanto que la proporcionada por el sector público fue de 71.8%.

Dentro de un contexto más amplio, otros autores sostienen que la crisis agrícola es el resultado del rol subordinado de la agricultura en el proceso de acumulación y de la dinámica interna de la estructura agraria.

La subordinación de la agricultura al desarrollo industrial y a las tendencias internacionales, junto con las especificidades de la dinámica interna del agro, han implicado una transferencia de excedente del sector agrícola, pero en especial de los campesinos —productores de la mayor parte del maíz y frijol— a la agricultura capitalista y a otros sectores de la economía (CIDA, 1972; Gutelman, 1974; Rello y Montes de Oca, 1977; Gómez Oliver, 1978; Luiselli, 1979; Martín del Campo, 1979; Shejtman, 1981). Esta transferencia ocurre, no sólo porque los términos de intercambios reales son necesariamente desfavorables en algunos periodos, sino por la relación de tipo estructural que se entabla entre la agricultura campesina y el resto de los sectores agrícolas y no agrícolas.

Las diversas medidas de política económica llevadas a cabo por

CUADRO 6

## INVERSION BRUTA AGROPECUARIA, PUBLICA Y PRIVADA

(Millones de pesos de 1960)

Años	Inv. total Total (1)	Inversión Agropecuaria		Particip. rel. (2)/(1)
		Total (2)	Pública (3)	
			Privada (4)	
1950	14 291	3 037	1 353	21.3
1955	21 842	3 845	852	17.6
1960	30 209	4 296	524	14.2
1965	43 148	3 832	924	8.9
1967	51 246	4 803	1 709	9.4

## Tasa de crecimiento media anual (%)

1950-55	8.9	4.8	— 8.8	12.2
1955-60	6.7	2.2	— 9.3	4.8
1960-65	7.4	— 2.2	12.0	— 5.0
1965-67	9.0	11.9	36.0	3.0

FUENTE: Martín Luis Guzmán Ferrer (1975).

CUADRO 7

## INVERSION PUBLICA FEDERAL Y FOMENTO AGROPECUARIO

(Millones de pesos de 1960)

Años	Inversión total (1)	Fomento Agro- pecuario (2)	Participa- ción rela- tiva (2/1)
1947-52	13 574	2 690	19.8
1953-58	27 981	3 886	13.9
1959-64	67 361	7 143	10.6
1965-70	129 485	13 552	10.5
1971	22 559	3 264	14.5
1972	34 715	4 948	14.3
1973	49 838	7 044	14.1
1971-74	173 522	26 758	15.4
1974	66 410	11 502	17.3
1975 <sup>p</sup>	90 000	18 000	20.0

<sup>p</sup> Preliminar

FUENTE: Martín Luis Guzmán Ferrer (1975).

el Estado a partir de la década de los cuarentas, fueron definitivas en la consolidación de la agricultura capitalista al subsidiar su desarrollo a través de una infraestructura de riego y caminos, crédito, insumos y tecnología, y contribuyeron a la pauperización de los campesinos, sobre los cuales recayó la mayor parte del costo del proceso de modernización agrícola (Hewitt, 1978).

La crisis agrícola, por tanto, no es un fenómeno homogéneo que afecte de igual manera a todos los participantes en el sector, sino que incide básicamente en la agricultura campesina. Esto se refleja en el descenso de la superficie cosechada de maíz (en las áreas de temporal) que decrece en un 4.23% anual entre 1971 y 1979.

En 1979, un año antes de la puesta en marcha del SAM, la crisis agrícola había alcanzado las siguientes dimensiones: la superficie cosechada alcanzó el nivel más bajo de los últimos años: 14.8 millones de ha., que incluyen 970 mil ha. de pastos considerados como cultivos. Además de la contracción absoluta de la superficie cosechada, la composición de cultivos se modifica considerablemente orientándose en un 9.92% hacia los cultivos de consumo animal y en 51.80% a los de origen básico. Estas proporciones fueron de 2.60% y 72.60% en 1960.

Los precios de garantía del maíz, decrecen sistemáticamente a partir de 1963 hasta 1979 a una tasa de -2.2% anual (en términos reales), y los precios medios rurales lo hacen a -1.7%, para el mismo periodo. A pesar de los fuertes incrementos en términos nominales del precio de garantía del maíz (20%, en 1979 y 27.9%, en 1980), la pérdida arrastrada históricamente no fue superada.

Las importaciones de maíz, trigo, sorgo, soya y frijol crecen entre 1970 y 1979 a una tasa de 17.3% anual pasando de 900 mil toneladas a 3.7 millones de toneladas. La caída de la producción en 1979 tiene entre otras consecuencias un incremento en las importaciones de estos productos de más del 100%, llegando en 1980 a 8.3 millones de toneladas. El costo en divisas de las importaciones agrícolas representa el 9.38% del total de mercancías importadas en 1981, y el déficit del sector agrícola de ese año (igual 809.1 millones de dólares) equivale al 21.72% del déficit de la balanza comercial.

## II. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO

Los documentos del SAM que estuvieron a nuestro alcance, lo definen desde dos perspectivas diferentes aunque inevitablemente en-

trelazadas: como un proyecto de estudio de una realidad nacional y como un instrumento de planificación.

El SAM como proyecto de estudio considera a la estructura económica nacional como "cada vez más incapaz de satisfacer por sí misma las necesidades mínimas de bienestar de una parte considerable de la población" y se propone, además de interpretar esa realidad, definir un marco de medidas de política que apoye la toma de decisiones relacionadas con la alimentación. Para ello, se realizaron veinte subproyectos referidos a la producción, transformación, comercialización-distribución y consumo de bienes alimenticios que se incluyen en una "canasta básica". En función del enfoque integral que del problema alimentario se hace, cada uno de los subproyectos responde a alguna de las fases que integran la cadena alimentaria.<sup>2</sup>

Dentro del marco de la planificación, el SAM se considera una estrategia integral pues plantea objetivos, metas cuantificadas e instrumentos de acción a corto y largo plazo, ligados a una visión totalizadora.

En este sentido las propuestas del SAM contienen una serie de planteamientos estratégicos, metas de consumo alimenticio, lineamientos de política económica, lineamientos operativos generales, y para el ciclo PV 1980/80, algunas medidas de acción inmediata. Veamos someramente en qué consiste cada uno de ellos.

### A) Planeamiento estratégico

La proposición central del SAM es la de alcanzar la autosuficiencia en alimentos básicos (los más importantes dentro de la canasta básica recomendada), tanto del sector agropecuario, como del pesquero.

<sup>2</sup> Lista de subproyectos del Sistema Alimentario Mexicano: 1) Marco de Referencia; 2) Perfil Nutricional del País; 3) Balance de Oferta y Demanda de una Canasta de Alimentos; 4) Análisis del Sistema Alimentario Mexicano; 5) Insumos del Sistema Alimentario Internacional; 6) Producción Agropecuaria; 7) Industria Alimentaria; 8) Mercados, Comercialización y Distribución; 9) CONASUPO; 10) Políticas de Consumo, Distribución del Ingreso y Mínimos de Bienestar; 11) Sistemas de Granos Básicos; 12) Sistemas de Oleaginosas; 13) Sistemas de Alimentos Protectores; 14) Sistemas de Pesca y Acuicultura; 15) Sistemas Complementarios: Sacarígenos, Frutas y Legumbres; 16) Alimentos no Tradicionales y Enriquecimiento de Básicos; 17) Suministro de Alimentación Directa a Zonas Críticas; 18) Tecnología de Alimentos; 19) Promoción y Publicidad Alimentaria; 20) Análisis Institucional, Legal y Administrativo del Sistema Alimentario Mexicano.



Se parte de dos premisas fundamentales: primero que las divisas generadas por la exportación de petróleo permiten la ampliación de la base productiva y del mercado interno y segundo que el Estado asume la decisión de compartir los riesgos que conllevan la producción agropecuaria y pesquera.

Las razones para considerar al problema alimentario como prioritario, son de carácter económico, de soberanía y de justicia social, y se plantea que el país puede conciliar los objetivos de la autosuficiencia —sobre todo en cereales y oleaginosas—, sin menoscabo de la producción de hortalizas y frutas para la exportación.<sup>3</sup>

La base primordial de la estrategia para la autosuficiencia alimentaria está en generar mayor actividad productiva en las áreas de temporal; no se trata sólo de producir más alimentos básicos, sino de que los produzcan principalmente los campesinos del temporal porque “son los que mayor potencial de respuesta productiva tienen, porque esa es la opción nacional para ofrecerles empleo e ingreso a millones de mexicanos y porque su reactivación productiva es la mejor solución a sus problemas de subalimentación”.<sup>4</sup> Esta ha sido denominada estrategia producción-ingreso.

Pero igualmente importante para el SAM son las estrategias que además de incrementar la productividad de las áreas de temporal les permita a los campesinos retener el excedente generado por el aumento de la productividad, lo cual supone políticas específicas al respecto por parte del Estado y la creación de organizaciones autónomas de productores que tengan como finalidad el control de su proceso productivo.

#### B) Lineamientos de política económica

En este apartado se incluyen los distintos ámbitos de la participación estatal en la actividad agrícola: el fomento a la participación campesina, los programas de riesgo compartido y de crédito, las políticas salariales y de precios de garantía, la investigación y

<sup>3</sup> El SAM no contempla la transferencia de áreas de producción y de explotación a la producción de granos básicos, simplemente porque las áreas dedicadas a esos cultivos: aproximadamente 270 mil ha. en promedio 1975/79, sólo agregarían alrededor de un 6% a la disponibilidad de maíz, pero se dejarían de ocupar 14 millones de jornadas-año por la diferente intensidad en el empleo de la mano de obra entre los cultivos de exportación y el maíz.

<sup>4</sup> SAM (1980 a), p. 15.

extensión agrícola, los programas de mecanización de ampliación de superficies y frontera agrícola y la política sobre tenencia de la tierra.

Con excepción del programa de riesgo compartido, la participación estatal a través de los demás mecanismos tiene una larga historia y es responsable en gran parte de la crisis del sector. Se intenta, ante la gravedad de la situación, dar un giro radical a la orientación de la intervención del Estado. Veamos brevemente en qué consiste este nuevo enfoque.

#### 1) Organización campesina

La participación campesina se plantea como un requisito fundamental para alcanzar los objetivos señalados por el SAM. Esta participación estará promovida y apoyada por el Estado bajo el enfoque de la “Alianza para la Producción”.

#### 2) Programa de riesgo compartido

Se parte del hecho de que los campesinos de temporal a diferencia de los productores comerciales, tratan de minimizar riesgos en lugar de maximizar ganancias, como resultado de una racionalidad distinta, en este caso, la de subsistencia.

La incorporación de las nuevas tecnologías que propone el SAM para incrementar la producción conllevan un riesgo muy alto para las condiciones de la economía campesina por lo que el Estado se compromete a asegurarle al campesino un ingreso mínimo en caso de siniestro.

#### 3) Crédito

Los planes de operaciones crediticias se reformularán en función de la producción de alimentos básicos, tomando en cuenta el nivel técnico de cada zona, estrato de productores y requerimientos de asistencia técnica.

Por otra parte se revisarán los criterios de retribución al factor trabajo dentro de las cuotas de préstamo, tomando como norma, un pago por jornada incorporada a las labores agrícolas del mismo nivel que los salarios mínimos rurales vigentes en cada zona.

#### 4) Precios de garantía

El objetivo de esta política es hacer más competitiva la producción de alimentos básicos en relación a otros cultivos, por ejemplo,

maíz-frijol en relación al sorgo. Se pretende que esta política proteja al productor de la inflación y además refleje las opciones de la estrategia alimentaria en la relación entre los precios de distintos productos.

#### 5) *Investigación agrícola*

Se supone que este renglón no es el limitante en la baja productividad actual, sin embargo se sugiere apoyar la investigación ampliamente para que a mediano y largo plazo los incrementos en los rendimientos sean sostenidos.

A corto plazo debe considerarse el problema planteado por la existencia de 124 distritos de temporal, con 900 unidades y 3 500 zonas de trabajo en una diversidad de microclimas, en cuanto al tipo de recomendaciones que los técnicos puedan realizar.

#### 6) *Mecanización*

La aplicación de esta política debe tratar de compatibilizar dos objetivos: el incremento de la producción y productividad y el aumento en el empleo.

La implementación de los programas de mecanización deben ser altamente selectivos en función de las condiciones específicas de la explotación agrícola, y su aplicación en labores como la cosecha que generan altos niveles de empleo no será incentivada.

#### 7) *Extensión agrícola*

El trabajo del extensionista se ubica dentro de la nueva organización del sector en distritos de temporal y tendrá como lineamiento fundamental ser un enlace entre el sector público y el productor. Su productividad no se reducirá solamente a los procesos tecnológicos de la producción, sino primordialmente a los de la organización económica, programación de la producción, manejo y administración del crédito, la comercialización y en general, los aspectos económicos y de administración rural.

#### 8) *Frontera agrícola.*

La ampliación de la frontera agrícola priorizará:

- a) La reincorporación de tierras.
- b) El desmonte en zonas con infraestructura básica de caminos, almacenes, etcétera.

- c) Incorporación —con o sin desmonte— de tierras ganaderas con potencial agrícola.
- d) Incorporación de tierras mediante riego.

Se tomará en cuenta con especial cuidado los problemas de degradación en ecosistemas frágiles.

#### 9) *Tenencia de la tierra*

Al respecto el SAM instrumentará sus acciones de acuerdo al Artículo 27 Constitucional y las formas de tenencia fundamentales definidas por la Constitución de 1917: el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad.

A través del impulso a las formas superiores de organización campesina, se impulsará el fortalecimiento de la propiedad social y se promoverá la integración de la pequeña propiedad minifundista, todo ello orientado a conformar una nueva estructura agraria que disminuya la actual polarización en cuanto a la distribución de la tierra, agua, capital y tecnología.<sup>5</sup>

#### C) *Lineamientos operativos generales*

Estos lineamientos establecen el tipo de participación e interrelaciones que se presentan entre las diversas instancias institucionales como son: Comité de Planeación para el Desarrollo de los Estados, Convenio Único de Coordinación, Programa Integral para el Desarrollo Estatal y las dependencias vinculadas a los sectores involucrados por el SAM y se destaca sobre todo la importancia de los Distritos de Temporal. Señalan, asimismo, las acciones de tipo programático y administrativo que deben llevarse a cabo para implementar las medidas SAM.

La consolidación del SAM obliga a que sus programas sean efectivamente considerados en la formulación de la programación y presupuestación sectorial.

#### D) *Estimación de metas de consumo*

Las estimaciones de metas de consumo se basan en la configura-

<sup>5</sup> Sistema Alimentario Mexicano, *Medidas Operativas Agropecuarias y Pesqueras, Estrategia de Comercialización, Transformación, Distribución y Consumo de los Productos de la Canasta Básica Recomendable*, 5 de marzo de 1980.

ción de un perfil alimentario de México, el cual se realizó conjuntamente con el Instituto Nacional de la Nutrición, durante el segundo semestre de 1979 en base a una encuesta rural y urbana en la que se entrevistaron más de 21 mil familias.

En las zonas rurales se encontró que aproximadamente el 90% de la población padece subconsumo calórico y proteico de algún grado, esto es alrededor de 21 millones de personas. De éstas, 9.5 millones tienen un déficit grave.

Se definió una Población Objetivo integrada por quienes no alcanzan a cubrir los mínimos normativos nutricionales. En 1979 esta población era de 35 millones de personas. Dentro de esta población se definió una Población Objetivo Preferente que ascendió a 19 millones de personas cuyo nivel nutricional fue muy bajo. Su distribución geográfica permite identificar Zonas Críticas, las cuales se concentran en 688 municipios del medio rural y en las barracas periféricas de las ciudades.

Con base en la Encuesta de Ingreso-Gasto de 1977, se conformó una Canasta de Consumo Actual (CCA) y a partir de ésta se definieron dos Canastas Básicas Recomendables, una para la Población Objetivo y otra para el resto de la población, dado que una canasta básica global no sería accesible a los estratos de bajos ingresos. El precio de la primera en 1980 era de \$13.00 y el de la segunda de \$16.00.

Se requiere además subsidiar la canasta básica recomendable para la Población Objetivo en un 30%, 27 mil millones de pesos (aproximadamente el 6% del subsidio total de la economía).

#### *E) Medidas operativas para el ciclo PV 80/80*

Las acciones operativas para el ciclo PV 80/80 incluyeron dos tipos de instrumentos:

1. Estímulos económicos globales hacia el conjunto nacional de la producción de maíz y frijol, y
2. aplicación localizada de los instrumentos de corto plazo del SAM en 10 distritos de temporal, ubicados en 8 estados. (Ver Anexos 1 y 2).

En 1980 se espera cubrir todo el país.

Para el maíz y frijol del ciclo PV 1980/80, se acordó<sup>6</sup> la aplicación de las siguientes medidas de política económica:

<sup>6</sup> En este acuerdo participaron: la Secretaría de Agricultura y Recursos

- 1) Ampliar la superficie de maíz habilitada con crédito, hasta 2 075 000 ha. (74% de incremento respecto al año anterior) correspondiendo a temporal 1 952 000 y a zonas de riego 123 mil ha.
- 2) Reducir la tasa de interés del crédito para maíz y frijol del 14% al 3% en las 2 426 000 ha. habilitadas para esos cultivos.
- 3) La prima de seguro para los mismos cultivos se reducirá a una tasa del 3%. ANAGSA cubrirá la totalidad de las cuotas de crédito y los riesgos de los cultivos, incluyendo la protección de inversiones desde la preparación de la tierra.
- 4) En caso de siniestros (para maíz y frijol cuando el crédito sólo cubre los insumos) se le cubrirá al acreditado parte del costo de producción.

### III. ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS DEL SAM

Como se menciona en la introducción, en esta sección se presenta un análisis de los impactos del SAM. Este análisis se hará con elementos derivados de simular las políticas del SAM en un modelo multisectorial para la economía mexicana,<sup>7</sup> y con la información disponible sobre resultados específicos.

Las medidas del SAM que se toman en cuenta para los experimentos de simulación en el marco hipotético son: un subsidio de .3 al precio de los fertilizantes y de .75 al de las semillas utilizadas por el sector productor de maíz y frijol, y un incremento de 15% en el precio de garantía para estos productos. Se supone, además, que la implementación de estas medidas genera un aumento del dos por ciento en la producción de estos bienes.

El efecto sobre la distribución del ingreso de la simulación de estas medidas es una redistribución a favor de los productores agrícolas (campesinos y capitalistas) en contra del resto de las clases sociales (cuadros 8 y 9). Es decir, la redistribución ocurre a expensas,

Hidráulicos, El Banco Nacional de Crédito Rural, la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, la Productora Nacional de Semillas, la Secretaría Técnica del Gabinete Agropecuario y la Oficina de Asesores del C. Presidente.

<sup>7</sup> Para mayores detalles sobre el modelo, véase Gibson, Lustig y Taylor (1982).



CUADRO 8  
DISTRIBUCION DEL INGRESO REAL

Clase	Campesinos	Jornaleros	Capitalistas agrícolas	Asalariados	Capitalistas no agrícolas	Comerciantes	Marginados urbanos
Esce- nario Político Económico							
Original	4.0455	3.0769	4.9078	36.4119	30.7375	14.1756	5.6444
1	4.6291	3.0003	5.8003	36.6531	30.4112	13.9317	5.5740
2	4.4081	3.0906	5.0634	37.1191	30.5346	14.1355	5.6483
3	4.4329	3.0251	5.7349	35.9594	30.2806	13.9892	5.5775
4	4.2107	3.1159	5.0007	37.4264	30.4009	14.1931	5.6519

tanto de los capitalistas, como de los trabajadores del campo y urbanos, del sector moderno e informal.<sup>8</sup> Como puede observarse los impactos son, en general, cuantitativamente pequeños. Esto no es sorprendente, ya que las medidas que hemos simulado, o sea, las recomendaciones del SAM, dejan intactas la distribución de la riqueza y de los medios productivos.

Sin embargo, entre los objetivos principales del SAM, más que generar cambios en términos relativos, está el de aumentar el poder adquisitivo y el consumo de las clases que actualmente enfrentan problemas de subalimentación, en particular, la población rural. Veamos cuáles son los efectos en este sentido.

Las medidas del SAM se reflejan en un incremento del ingreso real de todas las clases, excepto el de los jornaleros. Esto plantea un serio problema en relación al bienestar de esta clase que probablemente, sea la que tiene el ingreso per cápita más bajo del país. Esta situación refleja la necesidad de complementar las medidas del SAM con otras que lleven a mejorar el nivel de bienestar de los jornaleros.

En este sentido, se encontró que cuando las políticas del SAM van acompañadas de un aumento en el salario nominal de los sectores agrícolas y no agrícolas, el ingreso real de todas las clases sube (Gibson, Lustig y Taylor, 1982), esto ocurre porque en el modelo se supone que existen ajustes de tipo keynesiano, es decir que cuando los salarios aumentan, la producción y el empleo se expanden. Más aún, este escenario arroja los mayores aumentos para los jornaleros, asalariados y marginales urbanos; y, los más leves para los capitalistas agrícolas y no-agrícolas.

El paquete de políticas del SAM resulta, efectivamente, en un aumento considerable del consumo de los campesinos en todos los sectores. Sin embargo, los jornaleros, los asalariados y los marginales urbanos disminuyen el consumo de otros productos agropecuarios (sector 2) y de los alimentos transformados industrialmente (sector 5). Esto plantea, en términos de bienestar, una situación más limitada aún que la que describimos en relación al ingreso real, porque ahora no sólo son los jornaleros los que pueden verse perjudicados por las medidas, sino también otras clases que —en principio— enfrentan problemas de desnutrición, como es el caso de los asalariados y los marginales urbanos.

<sup>8</sup> Esta "oposición" en los efectos redistributivos entre campesinos y asalariados aparece también en la tesis desarrollada por J. Federico Reyes Heróles (1980).

CUADRO 9

## CAMBIOS PORCENTUALES EN EL INGRESO EN TERMINOS REALES

<i>Clase</i> <i>Esce-</i> <i>nario</i> <i>de Política</i> <i>Económica</i>	<i>Campesinos</i>	<i>Jornaleros</i>	<i>Capitalistas</i> <i>agrícolas</i>	<i>Asalariados</i>	<i>Capitalistas</i> <i>no agrícolas</i>	<i>Comerciantes</i>	<i>Marginados</i> <i>urbanos</i>
1	17.0406	—0.2581	20.8873	0.2001	1.2009	0.5255	1.0094
2	11.8695	3.1282	5.9221	1.8642	1.9905	2.3776	2.7380
3	12.4350	0.8821	19.9007	1.3680	1.0841	1.2597	1.3928
4	7.2148	4.3161	4.9596	3.0494	1.8816	3.1367	3.1457

CUADRO 10

## CAMBIOS PORCENTUALES EN EL CONSUMO REAL

Escenario de política económica 1

<i>Clase social</i> <i>Sector</i>	<i>Campesinos</i>	<i>Jornaleros</i>	<i>Capitalistas</i> <i>agrícolas</i>	<i>Asalariados</i>	<i>Capitalistas</i> <i>urbanos</i>	<i>Comerciantes</i>	<i>Marginados</i> <i>urbanos</i>
1 Maíz y frijol	6.7946	2.4855	— 0.0357	2.6715	—0.0147	—0.0160	2.3816
2 Otros agrícolas	9.7413	—2.5642	5.3517	—3.0714	—2.5894	—2.7064	—1.7250
3 Petróleo	19.7264	0.4700	18.1740	0.8315	1.6197	1.1376	2.0685
4 Fertilizantes	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
5 Ind. Alimentaria	16.3707	—1.2101	11.6600	—1.1226	—0.7934	—1.2619	0.2763
6 Industria	21.1718	0.3547	37.8741	1.2062	2.8403	2.0904	2.0727
7 Servicios	21.3504	0.5096	22.6853	0.9979	1.9996	1.3965	2.0520
8 Comercio	17.7146	—0.1748	21.7420	0.3455	1.3482	0.7136	1.1605

CUADRO 11

## CAMBIOS PORCENTUALES EN EL CONSUMO REAL

Escenario de política económica 2

<i>Clase social</i>							
<i>Sector</i>	<i>Campesinos</i>	<i>Jornaleros</i>	<i>Capitalistas agrícolas</i>	<i>Asalariados</i>	<i>Capitalistas urbanos</i>	<i>Comerciantes</i>	<i>Marginados urbanos</i>
1 Maíz y frijol	4.1705	2.1237	— 0.0357	1.8684	—0.0146	—0.0160	1.7500
2 Otros agrícolas	8.8870	2.0164	2.4076	0.9338	0.6990	0.8256	1.8917
3 Petróleo	12.7139	2.9673	4.7985	1.4311	1.5348	1.7712	2.8154
4 Fertilizantes	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
5 Ind. alimentaria	12.2601	3.4640	4.0213	1.6982	1.5952	2.0221	2.8138
6 Industria	13.7683	2.9525	10.1238	2.5378	3.0607	3.9067	3.0197
7 Servicios	13.7732	3.2287	5.9964	1.7493	1.9182	2.2122	2.8126
8 Comercio	12.2210	3.1505	6.0502	1.8618	1.9972	2.4343	2.7597

CUADRO 12

## CAMBIOS PORCENTUALES EN EL CONSUMO REAL

Escenario de política económica 3

<i>Clase social</i>							
<i>Sector</i>	<i>Campesinos</i>	<i>Jornaleros</i>	<i>Capitalistas agrícolas</i>	<i>Asalariados</i>	<i>Capitalistas urbanos</i>	<i>Comerciantes</i>	<i>Marginados urbanos</i>
1 Maíz y frijol	6.0008	2.9699	— 0.0357	3.0955	—0.0147	—0.0160	2.6549
2 Otros agrícolas	6.0534	—2.0353	4.6234	—2.7201	—2.8930	—2.6832	—1.7091
3 Petróleo	15.2381	2.1601	18.3271	2.4198	2.3639	2.5140	3.0430
4 Fertilizantes	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
5 Ind. alimentaria	11.6194	—0.0141	11.0065	—0.2317	—0.8760	—0.7489	0.6217
6 Industria	15.8859	1.7264	36.9887	3.3686	3.3793	4.1156	2.7658
7 Servicios	15.2873	1.4340	20.9031	1.6968	1.2978	1.5368	2.1224
8 Comercio	12.8193	0.8786	20.4807	1.3737	1.0294	1.2707	1.4440

CUADRO 13  
CAMBIOS PORCENTUALES EN EL CONSUMO REAL  
Escenario de política económica 4

Sector	Clase social					Comerciantes	Marginados urbanos
	Campeños	Jornaleros	Capitalistas agrícolas	Asalariados	Capitalistas urbanos		
1 Maíz y frijol	3.4104	2.5826	—	0.0357	2.2595	—0.0147	2.0042
2 Otros agrícolas	4.9221	2.5781	1.6579	1.2952	0.3533	0.8340	1.8976
3 Petróleo	8.1833	4.7102	4.8464	3.0344	2.2852	3.1651	3.8145
4 Fertilizantes	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
5 Ind. alimentaria	7.3658	4.7364	3.3725	2.6344	1.5196	2.5690	3.1903
6 Industria	8.4681	4.3658	9.1774	4.7269	3.6257	5.9686	3.7367
7 Servicios	7.7816	4.1664	4.3448	2.4539	1.2242	2.3604	2.8946
8 Comercio	7.2757	4.2427	4.8449	2.9100	1.6856	3.0100	3.0621

Nuevamente, cuando las políticas del SAM se acompañan de un aumento del salario nominal en todos los sectores, los efectos sobre el consumo son cualitativamente idénticos al escenario SAM por sí solo; sin embargo, la disminución del consumo que experimentan los jornaleros es considerablemente menor.

Con todo, aún persiste el deterioro en el consumo de alimentos (excepto de maíz y frijol); esto indica que aun cuando las medidas del SAM se complementan con aumentos en el salario nominal, los problemas de consumo alimentario no desaparecen. El origen de esto se encuentra en el "cuello de botella" que representa la oferta rígida del sector productor de otros bienes agropecuarios; nuevamente, cuando es posible incrementar la producción de este sector, el consumo real de todas las clases aumenta.<sup>9</sup>

Por otra parte, el efecto sobre el empleo en los sectores no agrícolas es positivo en ambos casos, pero resulta proporcionalmente mayor bajo la alternativa que incorpora las medidas del SAM complementadas con aumentos en el salario nominal. Esto es porque el impacto de los cambios en la demanda efectiva sobre el nivel de actividad es mayor cuando las medidas del SAM se complementan con un aumento del salario.

Asimismo, de no incrementarse los ingresos del gobierno, la implementación de las políticas del SAM pueden significar un aumento de alrededor del cincuenta por ciento del déficit. El costo adicional que representa complementar las políticas del SAM con un incremento salarial, es relativamente bajo en cuanto a déficit público y externo se refiere, mientras que los beneficios son sustanciales: por cada peso adicional de aumento en el déficit del gobierno, el consumo sube en 16 veces; mientras que, con las medidas del SAM por sí solas, lo hace en un múltiplo de 3.6.

En síntesis, hemos encontrado que las políticas recomendadas por el SAM generan mayores ingresos para el sector campesino, tanto en términos relativos, como absolutos. No obstante, para que simultáneamente se mejore el nivel de vida de los trabajadores agrícolas y no agrícolas, es necesario complementar las medidas del SAM con aumentos salariales. Hemos visto que una estrategia de este tipo genera los incrementos más marcados en el ingreso y consumo reales, y en el empleo; por otra parte, su "costo" en términos de aumen-

<sup>9</sup> En este caso vemos que, eliminando el cuello de botella del sector 2, las medidas del SAM resultan en un aumento en el consumo de todos los sectores para las clases mencionadas. Lo mismo ocurre, pero más marcadamente, cuando le añadimos el aumento en el salario nominal.

tos del déficit del gobierno y externo, no es significativamente mayor al que se incurre con las medidas del SAM exclusivamente. Hemos visto, además, que una estrategia que combina las medidas del SAM con un aumento del salario nominal, resulta ser mucho más "eficiente" en términos del aumento en el consumo real que se genera por cada peso adicional de aumento en el déficit total del gobierno. El efecto que resulta más preocupante de esta estrategia, es el relacionado a las presiones inflacionarias; en nuestra formulación esto se debe fundamentalmente a dos cosas: a que los capitalistas no agrícolas generalmente transfieren aumento de costos a sus precios, y a los cuellos de botella en el sector agropecuario.

Un elemento que resulta inquietante de los resultados es que, en términos relativos, los capitalistas agrícolas son los que obtienen los mejores incrementos del ingreso y consumo. Este efecto es resultado de que el precio de garantía se está otorgando a todos los productores independientemente de su condición, y de que la oferta agropecuaria es rígida. Por lo tanto, este impacto se vería atenuado si los precios de garantía se otorgaran exclusivamente a los productores campesinos y si se aumentara la oferta de los productos agropecuarios, con producción doméstica o importaciones. Hemos visto, también, que la eliminación de esta rigidez genera los mayores aumentos en el consumo real de alimentos para todas las clases que en la actualidad enfrentan problemas de desnutrición.<sup>10</sup>

Estos resultados, como se menciona inicialmente, provienen de un marco hipotético. Como tales dependen de los supuestos que fundamentan dicho marco. En este sentido, hay dos consideraciones fundamentales que deben introducirse al analizarlos. Por una parte, en los experimentos de simulación se hace el supuesto de que todos los productores agrícolas (campesinos y capitalistas) tienen acceso a los subsidios por igual, usan insumos en la misma intensidad, pueden vender la totalidad del maíz y frijol que producen al precio de garantía. Estas simplificaciones tienden a sobrestimar el efecto sobre el ingreso de los campesinos, por varias razones. En primer lugar, los campesinos más pobres posiblemente no tienen acceso fácil a las semillas mejoradas, y a los fertilizantes por problemas de transporte y de comunicación; por ejemplo, Shejtman encuentra que

<sup>10</sup> Aquí hemos tratado a los productos agropecuarios distintos de maíz y frijol como si fueran un todo. Esto es un supuesto sumamente simplificador; en caso de establecer medidas para estos productos sería necesario hacer una cuidadosa desagregación, ya que los problemas y condiciones de producción son muy distintos.

de los campesinos, sólo un 11% usa semillas mejoradas, mientras que de los empresarios grandes lo hace un 60% en el uso de fertilizantes las cifras son 19% y 83%, respectivamente (Shejtman 1981, cuadro 31). En segundo lugar, las tecnologías y, por tanto, la intensidad en el uso de los insumos difiere mucho, tanto en el interior del grupo campesino, como entre éstos y los productores capitalistas (Shejtman, 1981, cuadro 36). Por último, no todos los campesinos pueden vender la producción al precio de garantía, y muchos de ellos tendrán que hacerlo a precios más bajos porque no pueden esperar a venderlos a buen precio, ya sea porque no tienen capacidad de almacenamiento, o porque necesitan el ingreso para sobrevivir.

Otra gran limitante de este análisis es que no contempla la diferenciación que existe en el interior de la clase campesina y, por tanto, no capta la heterogeneidad de los efectos de las medidas del SAM sobre los distintos sectores de la población campesina. Según la taxonomía elaborada por Shejtman (1981, p. 107), de las poco más de 3.6 millones de familias rurales en 1970, 2.2 millones serían identificadas como campesinas, y de éstas: 1.4 millones son de infrasubsistencia; .4, de subsistencia; .7, campesinos estacionarios; y, .21, campesinos excedentarios; aproximadamente .3 millones califican como agricultores transicionales; y, .05, como unidades capitalistas. Dada esta diferenciación de la población campesina, es de esperarse que las medidas del SAM —aun cuando no hiciesen ningún tipo de discriminación— tuvieran efectos muy diferentes sobre los campesinos de infrasubsistencia, por ejemplo, que sobre los excedentarios; esto trae como consecuencia intensificar la desigualdad en el campo, además de que para más de la mitad de los productores campesinos (los de infrasubsistencia), el aumento del ingreso sería probablemente insuficiente para mejorar las condiciones de vida de los miembros de la unidad productiva. Esta agudización de la desigualdad será más intensa aún si, en la implementación, las medidas recomendadas por el SAM discriminan entre los productores, en contra de los pequeños. Este puede ser el caso de los subsidios a los insumos, al seguro y al crédito, ya que los beneficiarios tienen que ser sujetos de crédito, y esto puede dejar fuera a gran parte de los productores de infrasubsistencia. La escasa información que existe al respecto, de hecho refleja que los productores con predios menores de dos hectáreas no tuvieron acceso al crédito en los estados donde se implementaron las medidas SAM de acción inmediata en el ciclo Primavera-Verano 80/80. En este sentido, es de esperarse

que la estrategia producción-consumo del SAM no resuelva la situación de los sectores más empobrecidos del agro que, como se vio anteriormente son alrededor de 2 millones de familias (o sea, aproximadamente 10 millones de personas). Para estos sectores subsidiar insumos como semillas mejoradas o fertilizantes, o aumentar el precio de garantía, puede significar poco o nada, ya que el problema fundamental de estas unidades es la cantidad y calidad de los medios de producción (producidos y no producidos), a los que tienen acceso; o sea, que se requiere de un planteamiento agrario que modifique esta situación. A nivel de los resultados específicos, se ha encontrado que la producción de los 25 principales cultivos se incrementó en 9.3% entre 1980-1981 (Otoño-Invierno 80/81 y Primavera-Verano 81/82). En el caso del maíz, el aumento fue del 19.2% comparado con el año agrícola anterior y la de frijol subió en 51.2% (SINE/SAM, 1982). Por otra parte las importaciones de maíz disminuyeron en 32.1% y las de frijol aumentaron en 10.6%. Si se analiza el comportamiento de la producción por estados, resulta que en el caso del maíz, de los 2.3 millones de toneladas de incremento correspondientes a 80/81, las ocho entidades federativas donde se implementaron las medidas SAM aportaron el 55%. En el caso del frijol estas entidades aportaron el 59.6% del incremento de la producción.

#### CONCLUSIONES

Como se menciona en la introducción, el SAM se propone como objetivos lograr la autosuficiencia alimentaria y combatir la pobreza rural y los problemas nutricionales.

Del análisis que se ha presentado en la sección anterior hemos encontrado que si bien ha habido un efecto considerable en la producción de maíz y frijol en los tres ciclos agrícolas que comienzan en el P-V 80/80, no es posible aún —a partir de la información disponible— definir el origen tipológico de los productores responsables del aumento. Tampoco se puede determinar con certeza cuál de las medidas ha sido la más efectiva: sin embargo, del comportamiento de la producción por estados se puede concluir que el aumento en el precio de garantía (medida global) ha tenido efectos importantes.

Los resultados de las simulaciones muestran que los productores agrícolas (campesinos y capitalistas) se benefician de las medidas

del SAM (en especial del incremento en el precio de garantía); sin embargo, éstas pueden afectar negativamente al ingreso real de los jornaleros y, por tanto, es necesario combinarlos con un aumento en el salario.

Como se ha mencionado, el problema asociado al análisis hipotético es que no distingue los distintos tipos de productores campesinos y los efectos diferenciadores que el SAM tiene sobre ellos. Lo más probable es que los productores muy pequeños (menos de 2 ha.) no sean beneficiarios de los subsidios del SAM, ni de los aumentos en los precios de garantía. Es este grupo el que justamente con ciertos sectores de la población urbana, sufren los mayores problemas de pobreza y desnutrición. En este sentido, no se puede concebir al SAM como una solución a la situación de esta población. Combatir la pobreza rural no se puede desvincular de un planteamiento agrario —que actualmente el SAM no contempla— que conduzca a la integración productora de los minifundios, a través de garantizar mayor acceso a medios de producción y de racionalizar el uso de los recursos existentes.

#### ANEXO 1

##### ESTADOS Y DISTRITOS DE TEMPORAL DONDE SE APLICARON LAS MEDIDAS SAM

Estado	Distrito de temporal
1. Chiapas	1. Comitán
2. Chihuahua	2. Cuauhtémoc
3. Durango	3. Guadalupe Victoria
4. Jalisco	4. Autlán
5. Michoacán	5. Zamora
	6. Pátzcuaro
6. Nayarit	7. Santiago Ixcuintla
7. Oaxaca	8. Oaxaca
	9. Juchitán
8. Zacatecas	10. Jalapa



## ANEXO 2

## DESCRIPCION DE LOS ESCENARIOS DE POLITICA ECONOMICA

## Escenarios

- 1 Medidas SAM (incremento en el precio de garantía de 15%, subsidios al precio de la semilla y de los fertilizantes de 75% y 30% respectivamente e incremento en la producción de maíz y frijol de 2%).
- 2 Medidas SAM e incremento en la producción de otros agropecuarios (sector 2).
- 3 Medidas SAM con un aumento en el salario nominal de los sectores agrícolas y no agrícolas del 15%.
- 4 Medidas SAM con un aumento en el salario nominal de los sectores agrícolas y no agrícolas del 15% y un incremento en la producción de otros productos agropecuarios (sector 2) de 2%

## Referencias Bibliográficas

- Chauvet, M. *Ganadería bovina y tenencia de la tierra en México* Documento para discusión, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, septiembre, 1978.
- Gibson, Lustig y Taylor. "Impactos, distributivos de las políticas del Sistema Alimentario Mexicano en un marco de equilibrio general", El Colegio de México, mayo, 1982.
- Gómez Oliver, L. "Crisis agrícola, crisis de los campesinos", *Comercio Exterior*, México, junio, 1978.
- Gutelman, M. *Capitalismo y Reforma Agraria en México*, México, Ed. Era, 1974.
- Hewitt de Alcántara, C. *La modernización de la agricultura mexicana: 1940-1970*. México, Siglo Veintiuno editores, 1978.
- Instituto Nacional de la Nutrición. *Segunda Encuesta Nacional de Alimentación*, México, 1979.
- López Portillo, J. *Quinto Informe de Gobierno. Sector Agropecuario*, México, 1981.
- Luiselli, C. "Agricultura y alimentación, premisas para una nueva estrategia", en *Panorama y Perspectivas de la Economía Mexicana*, comp. de N. Lustig, México, El Colegio de México, 1980.
- Lustig, N. "Políticas de consumo y distribución del ingreso" aparecerá en *Demografía y Economía*, vol. XVI, Núm. 2 (50), 1980.

- Lustig, N. "Distribución del ingreso y consumo de alimentos en México", *Demografía y Economía*, vol. XIV, Núm. 2 (42), 1980.
- Lustig, N. "Distribution of income, food consumption and fiscal cost of alternative policy options", aparecerá publicado en la compilación sobre distribución del ingreso en México en Johns Hopkins University Press, 1981.
- Martín del Campo, A. "Transformación agraria y nuevas opciones para el desarrollo", en *Panorama y Perspectivas de la Economía Mexicana*, comp. de N. Lustig, México, El Colegio de México 1980.
- Montes de Oca, R. E. "La cuestión agraria y el movimiento campesino: 1970-1976", *Cuadernos Políticos*, Núm. 14, México, 1977.
- Rello, F. y R. E. Montes de Oca. "Acumulación de capital en la agricultura mexicana" *Cuadernos Políticos*, Núm. 2, México, 1978.
- Reig Nicolas, Feder Ernest, et. al. *La ganadería de carne vacuna en México 1960-81*, México, IIEC-UNAM, 6 vols., 1982.
- Reyes Heróles, J. F. *Welfare effects of short run macroeconomic policies in a dual economy: the case of Mexico*. Tesis doctoral, que aparecerá publicada en español por el Fondo de Cultura Económica, 1980.
- Reyes Osorio, S. et. al. *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- Secretaría de Industria y Comercio. *V Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal: 1970*, México, Dirección General de Estadística, 1975.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 1977: Primera Observación*, México, 1979.
- Secretaría de la Presidencia. *El sector agrícola: comportamiento y estrategia de desarrollo*, Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social, 1976.
- Sistema Alimentario Mexicano. *Notas Analíticas y Lineamientos Metodológicos del Sistema Alimentario Mexicano*. México, agosto, 1979.
- Sistema Alimentario Mexicano. *Medidas Operativas, Agropecuarias y Pesqueras, Estrategia de Comercialización, Transformación, Distribución y Consumo de los Productos de la Canasta Básica Recomendable*, México, 1980.
- Sistema Alimentario Mexicano. *Estrategia de Comercialización y Distribución de Alimentos Básicos e Insumos Productivos*, México, 1980.
- Sistema Alimentario Mexicano. *Estrategia de Comunicación Social*, México, 1980.
- Sistema Alimentario Mexicano. *Comportamiento de la producción agrícola de 1960 a 1981* (inédito), México, 1982.
- Shejtman, A. *Economía campesina y agricultura empresarial: tipología de productores del agro mexicano*. Comisión Económica para América Latina, México, Siglo Veintiuno editores, 1981.

SUMMARY: The aim of this work is to analyze the most important peculiarities of SAM, as an alternative governmental project aimed to overcome the present

RÉSUMÉ: L'objet d'étude de ce travail est l'analyse des caractéristiques les plus importantes du Système Alimentaire Mexicain (SAM). Celui-ci est défini com-

agricultural crisis that appear since the latest-60's. It is supported the idea of agricultural crisis as necessary framework in which SAM must be analyzed. In this way, important characteristics of such crisis are pointed out, e.g. land ownership concentration, peasantry impoverishment, worsening of the class struggle in rural areas, and food dependency, and also some explanatory hypothesis on them. The paper includes a description on the fundamental aspects of SAM project, i.e. economic policies, strategies, means, actions and likely effects in a hypothetical multi-sectorial framework.

me un projet alternatif du Gouvernement Fédéral. Le SAM prétend représenter une issue à la crise agricole présente depuis la deuxième moitié des années 1960 et encore en vigueur.

Les auteurs soutiennent que la crise agricole est l'antécédent immédiat du SAM. C'est dans cette perspective qu'il doit être analysé. Elles énoncent les caractéristiques plus importantes de cette crise —concentration de la terre, paupérisation des paysans, intensification de la lutte de classes à la campagne et perte de l'auto-suffisance alimentaire— et quelques hypothèses concernant ces caractéristiques.

L'article inclut une description des aspects fondamentaux du SAM en tant que projet: énoncés stratégiques, orientations de politique économique; orientations opératives et une analyse de ses effets potentiels dans un cadre multisectoriel hypothétique.