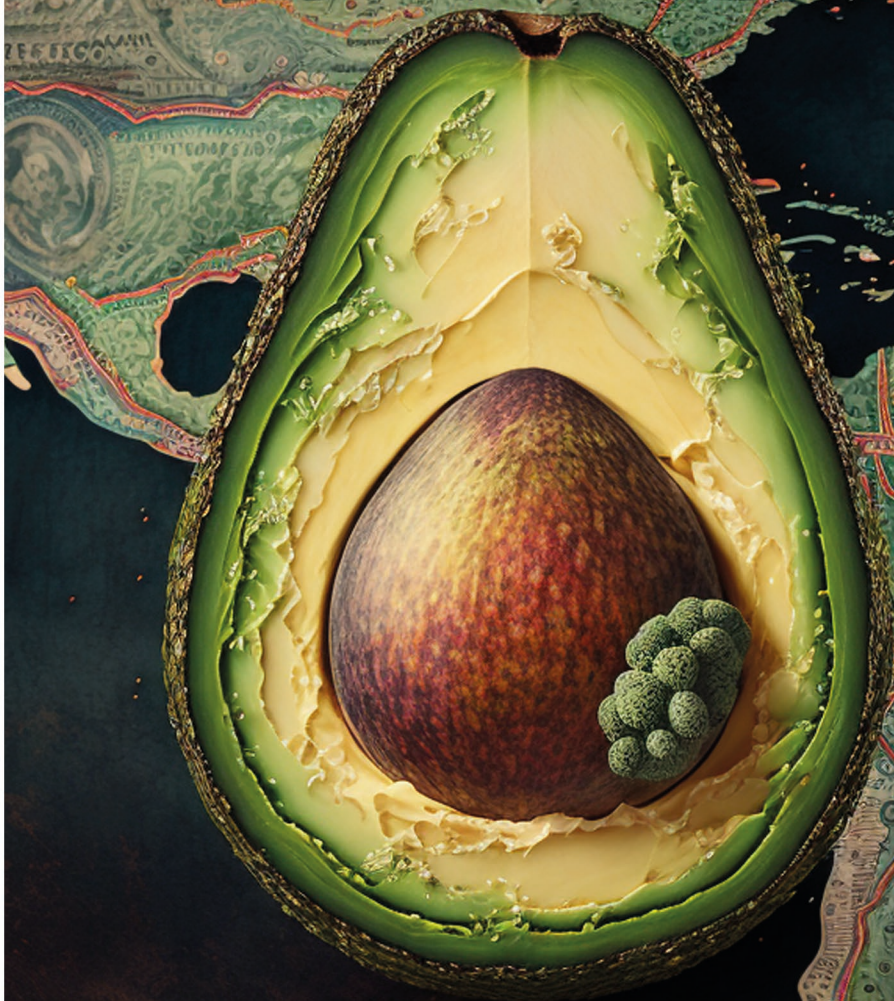


# SILLARES

Revista de Estudios Históricos



  
CENTRO DE  
ESTUDIOS  
HUMANÍSTICOS

UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE  
NUEVO LEÓN

volumen II  
número 4  
enero-junio 2023  
issn: 2683-3239

# Sillares

Revista de Estudios Históricos

<http://sillares.uanl.mx/>

***Del surco a la mesa. El Programa Nacional de Alimentación (PRONAL): crisis y contradicción política en la producción y consumo de alimentos, 1983-1988***

***From the furrow to the table. The National Food Program: crisis and political contradiction in food production and consumption, 1983-1988***

Luis Ozmar Pedroza Ortega

Universidad Veracruzana

Xalapa, México

[orcid.org/0000-0003-0676-2498](https://orcid.org/0000-0003-0676-2498)

Recibido: 15 de junio de 2022

Aceptado: 24 de octubre de 2022

**Editor:** Reynaldo de los Reyes Patiño. Universidad Autónoma de Nuevo León, Centro de Estudios Humanísticos, Monterrey, Nuevo León, México.

**Copyright:** © 2023, Pedroza Ortega, Luis Ozmar. This is an open-access article distributed under the terms of Creative Commons Attribution License [CC BY 4.0], which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.



**DOI:** <https://doi.org/10.29105/sillares2.4-51>

**Email:** [ozmarpedroza@gmail.com](mailto:ozmarpedroza@gmail.com)

*Del surco a la mesa. El Programa Nacional de Alimentación (PRONAL): crisis y contradicción política en la producción y consumo de alimentos, 1983-1988*

*From the furrow to the table. The National Food Program: crisis and political contradiction in food production and consumption, 1983-1988*

Luis Ozmar Pedroza Ortega  
Universidad Veracruzana  
Xalapa, México  
orcid.org/0000-0003-0676-2498

Recibido: 15 de junio de 2022  
Aceptado: 24 de octubre de 2022  
Publicado: 1 de enero de 2023

*Resumen:* El Programa Nacional de Alimentación (PRONAL) fue una política pública cuyo objetivo fue hacer frente a la crisis alimentaria que enfrentaba México en todas las fases de la cadena alimentaria entre 1983 y 1988. El objetivo de este artículo es analizar el marco operativo y los proyectos que planteó el PRONAL como política alimentaria a fin de atender la producción y el consumo de alimentos básicos, así como plantear de qué manera algunos elementos de la política económica del sexenio no permitieron su buen funcionamiento. Además, el artículo destaca que muchos de los esfuerzos realizados por el gobierno de Miguel de la Madrid sólo sirvieron como mero discurso a favor de la soberanía alimentaria y la nutrición, mientras que no significaron una verdadera voluntad política por hacer cambios estructurales

Sillares, vol. 2, núm. 4, 2023, 25-82

25

DOI: <https://doi.org/10.29105/sillares2.4-51>

que beneficiaran a la población en cuanto regularan el acceso a los alimentos. La investigación está basada en documentos oficiales que detallan las operaciones del PRONAL y en prensa de la época en donde se concentraron los avances y las críticas al programa. El estudio contribuye a ampliar la historiografía de la alimentación en México al dar cuenta de los cambios en la política alimentaria y en los procesos de producción, transformación, abasto y consumo de alimentos que impactaron en la dieta mexicana a finales del siglo xx, así como las representaciones que de ésta se construyeron en medios escritos y audiovisuales promovidos por el Estado.

*Palabras clave:* Alimentación, política alimentaria, soberanía alimentaria, campo mexicano, consumo

*Abstract:* The National Food Program (PRONAL, for its acronym in Spanish) was a public policy whose objective was to face the food crisis that Mexico was facing in all phases of the food chain between 1983 and 1988. The aim of this paper is to analyze the operational framework and the projects proposed by PRONAL as a food policy in order to attend to the production and consumption of basic foods, as well as to argue how there were elements of the economic policy of the administration that did not allow its proper functioning. In addition, the article highlights that many of the efforts made by the government of Miguel de la Madrid only served as a mere speech in favor of food sovereignty and nutrition, while they did not signify a true political will to make structural changes that would benefit to the population as soon as they regulate access to food. This paper is based on official documents that detail the operations of PRONAL and on the press of the time where the advances and criticisms of the program were concentrated. The study contributes to expanding the historiography of food in Mexico by accounting for the changes in food policy and in the processes of production, transformation, supply, and consumption of food that impacted the Mexican diet at the end of the 20th century, as well as the representations that were built of it in written and audiovisual media promoted by the State.

*Keywords:* Food, food policy, food sovereignty, Mexican countryside, consumption

## Introducción

La crisis económica de 1982 en México fue severa. El ajuste económico exigió que la inversión pública se contrajera, perjudicando a los programas destinados al campo que subsidiaban la producción y el consumo de alimentos básicos. Para aminorar el efecto de estos recortes, el gobierno de Miguel de la Madrid implementó una política pública que intentaría resolver el problema alimentario de las zonas rurales a nivel nacional: el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL). Éste funcionó como la respuesta política de la nueva administración al cancelado Sistema Alimentario Mexicano (SAM, 1980-1982), la política alimentaria que el gobierno de José López Portillo implementó a fin de lograr el cumplimiento de las metas productivas del campo y lograr un mejor acceso al consumo de alimentos para la población.<sup>1</sup>

El PRONAL se dio a conocer en octubre de 1983; tenía el objetivo de procurar la soberanía alimentaria y alcanzar condiciones de alimentación y nutrición favorables al desarrollo físico de los mexicanos. Sin embargo, desde el diseño del programa, hubo incompatibilidad entre sus propuestas y fines sociales con la política económica del gobierno. Mientras el

---

<sup>1</sup> Sobre el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), la política alimentaria que precedió al Programa Nacional de Alimentación y del cual este último abrevó varios puntos respecto a la justificación y alcances programáticos en todas las fases de la cadena alimentaria, véase Luis Ozmar Pedroza Ortega, “El Sistema Alimentario Mexicano: su acción en el campo y en la alimentación, 1980-1982”, *Revista Historia y Geografía*, núm. 39 (2018): 21–48.

Estado proclamaba en su discurso hacer valer el derecho a la alimentación de los mexicanos, sus medidas fueron insuficientes y contradictorias para hacer frente a la emergencia alimentaria en la década de los ochenta.

El objetivo general de la investigación es analizar los efectos programáticos de esta política pública en la producción agrícola y en la lucha por el derecho de la población marginada a los alimentos. Asimismo, busca explicar cómo las medidas tomadas por el gobierno para enfrentar la crisis económica de 1982 actuaron como obstáculos políticos para los objetivos y las estrategias operativas del PRONAL, que tenían la finalidad de superar la crisis alimentaria y productiva de México en el periodo de 1983 a 1988. El artículo se fundamenta en prensa de la época y con documentos operativos del programa. Este estudio contribuye a la historiografía de la alimentación al abordar los cambios en las políticas públicas destinadas a la producción alimentaria en México durante la segunda mitad del siglo xx, vinculándolos con procesos económicos y políticos importantes para comprender las transformaciones estructurales posteriores del campo y la alimentación en México.

### **La crisis económica y la emergencia alimentaria en 1982**

En agosto de 1982, el gobierno mexicano suspendió temporalmente los pagos de la deuda externa. Este hecho marcó el punto de inflexión de la peor crisis de la economía mexicana contemporánea. El deterioro de la situación económica ya se había generalizado

desde finales de 1981, coincidiendo con la entrada del presidente Miguel de la Madrid, quien puso en marcha una política de ajuste dirigida a disminuir el déficit público y la inflación, por lo que se devaluó el tipo de cambio.<sup>2</sup> Dichas medidas afectaron el gasto público en el sector agropecuario, lo que ocasionó el retiro del apoyo financiero al Sistema Alimentario Mexicano (SAM), la política alimentaria del sexenio anterior. Esta decisión política significó cortar los lazos con el gobierno antecedente que dejaba el país en un desastre financiero.

Hay que destacar que la cancelación del SAM se debió no sólo al final del sexenio en que se diseñó, sino a los errores programáticos y sociales que acumuló durante su funcionamiento. Uno de ellos fue la poca vinculación con el campesinado que no reconoció en el programa un organismo que los representara y beneficiara frente al gobierno, puesto que no respaldó los movimientos campesinos que reivindicaban la reforma agraria porque estimuló la producción y no el acceso a la tierra. Este hecho significó que el SAM careciera de bases campesinas necesarias para su defensa ante los detractores que incitaron su desaparición. Así, la crisis no sólo se agudizó en la economía, sino en la agricultura, coincidiendo con la salida del presidente José López Portillo, lo que le valió duras críticas a su administración. La prensa atacó las

---

<sup>2</sup> Kirsten Appendini, *De la milpa a los tortibonos: la reestructuración de la política alimentaria en México* (México, DF: El Colegio de México - Centro de Estudios Económicos; Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 2001), 93.

políticas sociales aplicadas, identificando al SAM como el mayor fracaso público para combatir la pobreza en el campo mexicano.<sup>3</sup> A pesar de que se aseguró que las estrategias principales del programa, como los subsidios a los productores y consumidores de alimentos básicos, se mantendrían al reubicar funciones en diversas dependencias, esto no sucedió, sino que se eliminaron casi por completo, lo que dejó una situación de expectativa ante la evidente emergencia nutricional en comunidades rurales y hasta en periferias urbanas. Esta coyuntura hizo apremiante que la nueva administración se enfocara en diseñar y llevar a cabo un nuevo proyecto alimentario. Con base en ello fue que surgió el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), recuperando muchos de los objetivos del SAM, aunque con metas más cortas y con menos promoción institucional, cuyo fin era no despertar la desconfianza generada por su antecesor.

Con la economía en una situación sumamente grave al inicio del gobierno de Miguel de la Madrid, los signos de un deterioro más grave eran indudables: déficit fiscal, rezago de los precios reales del sector público, contracción del sector externo, deuda externa en aumento, contracción de la actividad económica, inflación, desempleo y un profundo enfrentamiento entre el sector privado y gubernamental.<sup>4</sup> Estas condiciones suponían una

---

<sup>3</sup> Revista *Proceso*. “Desaparece el SAM y no hay proyecto alimentario que lo sustituya”, México, 17 de enero de 1983, 1.

<sup>4</sup> Enrique Cárdenas, *El largo curso de la economía mexicana: de 1780 a nuestros días* (México, DF: Fondo de Cultura Económica; El Colegio de Sillares, vol. 2, núm. 4, 2023, 25-82



incertidumbre sobre la capacidad del país para realizar los pagos de sus adeudos. La respuesta para aminorar el deterioro tenía que ser rápida y efectiva. No obstante, los cinco años siguientes demostraron que, a pesar de las medidas de contención, los sacrificios recayeron en la población, que sufrió los embates de salarios bajos, falta de trabajo y menoscabo en las condiciones de vida que se reflejó, en parte, en el acceso a los alimentos básicos debido a su encarecimiento provocado por la disminución en la producción agrícola y la progresiva eliminación de varios subsidios al consumo.

La crisis pronto dejó ver que era mucho más profunda, pues sus causas eran estructurales y no sólo financieras. Así, en su discurso de toma de posesión, Miguel de la Madrid anunció los puntos básicos de su Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Su plan pretendía enfrentar los factores más graves de la crisis, y sentar las bases para un cambio estructural que evitara la recurrencia de los problemas que la economía mexicana había enfrentado desde años atrás.<sup>5</sup> Para ello, en diciembre de 1982, el gobierno firmó un convenio con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el que se determinó que la prioridad mexicana sería continuar con el cumplimiento de los compromisos de la deuda externa. Además, se adoptó una política de estabilización macroeconómica, especialmente en

---

México, 2015), 657.

<sup>5</sup> Cárdenas, 665.

las finanzas públicas, con el fin de aminorar la inflación y el desequilibrio de la balanza de pagos. También se abandonó el modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones, para fincar el desarrollo en la apertura económica al exterior e impulsar la industria de exportación (tabla 1).<sup>6</sup> Este último cambio significó, a largo plazo, la transformación estructural más radical de la economía mexicana. Si bien en el gobierno de De la Madrid los esfuerzos se centraron más en los ajustes macroeconómicos, a partir del siguiente gobierno, se aceleró el proceso de reestructuración.

**Tabla 1.**  
**Indicadores macroeconómicos, 1983-1987**  
**(tasas de crecimiento), detalle.**

	1983	1984	1985	1986	1987
PIB real	-4.2	3.6	2.6	-3.8	1.9
PIB real agropecuario	2.0	2.7	3.8	-2.7	1.4
PIB real industrial	-10.0	5.1	5.5	-5.8	3.0
Exportaciones (millones de dólares)	7.9	12.1	-8.1	-18.5	26.6
Importaciones (millones de dólares)	-30.3	34.3	15.3	-8.6	12.1

Fuente: Cárdenas, *Largo*, 656.

<sup>6</sup> Appendini, *De la milpa a los tortibonos: la reestructuración de la política alimentaria en México*, 94.

En esta coyuntura fue que comenzó también una discusión en torno a la definición del papel del Estado en la economía. Mientras que la sociedad tenía altas expectativas luego del desastroso final del gobierno de José López Portillo, esperando medidas que contrarrestaran el elevado costo de vida (a causa de la inflación y el desempleo), el sector privado apostaba por la reversión de la nacionalización de la banca y un fuerte apoyo a los empresarios; por su parte, la política izquierda aguardaban una profundización del papel económico del Estado. Estas expectativas, diferentes y contradictorias, sólo reflejaban la pugna entre los distintos modelos de país que buscaba cada grupo. En cuanto el mundo entraba a una fase de globalización más acelerada, las ideas del nacionalismo revolucionario, que apelaba a la intervención estatal en la economía y otras áreas, se hicieron más presentes para dar prioridad a las clases populares y la satisfacción de sus necesidades básicas, que sólo se lograría con la participación activa del Estado en las actividades económicas. El presidente De la Madrid respondió a tal encrucijada con la reforma a los artículos 25 y 28 constitucionales en los que se delimitó el papel del Estado en la economía. Entre estos cambios se permitió que el 33% del capital de los bancos fuera del sector privado; con lo que la estatización de la banca no duró más allá de tres meses. Esta medida provocó un gran cisma, ya que los grupos políticos de izquierda y del Partido Revolucionario Institucional (PRI) vieron retroceder el papel del Estado en la economía, mientras

que para los empresarios significó la institucionalización de la intervención estatal.

De la Madrid no logró afianzar el apoyo de ningún grupo, y las consecuencias de este desencuentro fueron importantes. Por un lado, las élites empresariales conformaron el movimiento político “México en la libertad” al aliarse con el Partido Acción Nacional (PAN), con el cual compartían objetivos similares e impulsaron victorias electorales.<sup>7</sup> Por otro lado, comenzó una escisión dentro del PRI que enarbolaba los ideales del nacionalismo revolucionario y que se oponía a la orientación neoliberal que estaba tomando el país. Este reacomodo del juego político tendría sus impactos para el año 2000; no obstante, esta época fue el inicio del cambio estructural que llevó al declive del papel benefactor del Estado y su neoliberalización. Las principales medidas tomadas para enfrentar la crisis económica que impactaron las condiciones de vida de la población y menoscabaron la intervención estatal para la satisfacción de necesidades básicas fueron el aumento de los impuestos e ingresos fiscales, la reducción del gasto público para paliar el déficit fiscal y la protección del empleo a través de apoyos a empresas privadas.<sup>8</sup>

¿Qué significaron estos cambios y medidas en el modelo económico para la población mexicana, especialmente

---

<sup>7</sup> Cárdenas, *El largo curso de la economía mexicana: de 1780 a nuestros días*, 664–65.

<sup>8</sup> Cárdenas, 667.

la campesina? Las consecuencias más serias fueron la creciente polarización social por el deterioro del ingreso real de las familias; el desgaste en la capacidad productiva del agro mexicano; y el desequilibrio en la oferta y demanda de alimentos básicos. Sobre la oferta, la nueva y restrictiva política de subsidios y precios adoptada, significó que los agricultores vieran reducidas las oportunidades para obtener recursos del Estado, aquellos destinados al apoyo a la producción y comercialización de productos de primera necesidad. Esta situación impactó negativamente en la rentabilidad y en productividad, sobre todo del cultivo del maíz, del que la mayoría de los productores eran campesinos. A medida que fue perdiendo rentabilidad y no contó con recursos estatales para su producción, el maíz fue convirtiéndose principalmente en un producto de autoconsumo, ocasionando una crisis agrícola que afectaría el patrón alimentario mexicano.<sup>9</sup> Sobre la demanda, la política económica también tuvo efectos negativos, pues al deteriorar el ingreso real con la depreciación de los salarios y el retiro de subsidios al consumo, los alimentos básicos se encarecieron, provocando que la población buscara alternativas

---

<sup>9</sup> Andrea Santos Baca, *El patrón alimentario del libre comercio* (México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 2014), 110–11. La situación de crisis agrícola en México fue aprovechada para facilitar la canalización de la sobreproducción agropecuaria de países como Estados Unidos a través de la acción de agronegocios transnacionales. Los productos básicos que necesitaba México fueron suministrados por una serie de estas industrias agroalimentarias que lograron disponer los precios y las garantías políticas.

baratas para subsistir; ello los llevó a recurrir a una dieta pobre en nutrientes. De tal manera, el patrón de consumo se modificó y, con el tiempo, suscitó otros problemas como enfermedades crónicas relacionadas con la nutrición y el hambre.<sup>10</sup>

Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), para el cuarto trimestre de 1983, se registró que el 40% del gasto doméstico correspondía a alimentos y bebidas, mismos que estaban divididos en cereales, carnes, pescados y mariscos, leche y derivados, huevos, aceites y grasas, tubérculos, verduras, legumbres, leguminosas, semillas, frutas (frescas y procesadas), azúcar y mieles, café, té y chocolate, especias y aderezos, otros alimentos (dulces y postres) y bebidas.<sup>11</sup> El acceso a este variado repertorio de alimentos se vio afectado en tanto la inflación provocaba el aumento de sus precios, mientras que

---

<sup>10</sup> Héctor Bourges y Esther Casanueva, “Reseña histórica sobre la Nutriología en México”, en *Historias de la Nutrición en América Latina*, ed. Héctor Bourges R., José M. Bengoa, y Alejandro M. O’Donnell (Sociedad Latinoamericana de Nutrición; Fundación Cavendes; Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, 2001), 199–200. Para mediados de la década de 1980, el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y de Nutrición Salvador Zubirán (INCMNSZ), ya colaboraba con el gobierno en el establecimiento de una política nacional de nutrición. El INCMNSZ había presentado informes sobre sus programas de estudio de la desnutrición marginal en diferentes partes del país, en los que señalaba la urgencia de atender el problema de la desnutrición y el hambre.

<sup>11</sup> “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Cuarto trimestre de 1983”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, consultado el 8 de junio de 2022, [https://en.www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/2104/702825450434/702825450434\\_3.pdf](https://en.www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/2104/702825450434/702825450434_3.pdf)

se depreciaba el valor real del ingreso. El porcentaje del gasto doméstico permite comprender que, al inicio del sexenio, casi la mitad del ingreso por hogar se destinaba a satisfacer la necesidad básica de alimentación; esto dejaba claro el progresivo deterioro económico doméstico, a pesar de las medidas subsidiarias que el gobierno desplegó en cuanto al consumo, que sólo resultaban un paliativo y no una medida efectiva para subsanar la situación de emergencia alimentaria en la que se encontraba gran parte de la población.

Por esta razón, durante el sexenio se mantuvieron diferentes programas de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) que se habían puesto en marcha en la administración anterior, ya que sirvieron para contener, de manera superficial, la crisis alimentaria que afectaba a muchos hogares rurales y urbanos. Algunos de dichos programas fueron los productos Alianza, que continuaron vendiéndose entre las clases populares a precios subsidiados en las tiendas CONASUPO, sistema de comercialización que mantuvo la intervención en la oferta de alimentos básicos.<sup>12</sup> Resulta necesario señalar que la oferta de alimentos ofrecida por el gobierno no respondía a los requerimientos mínimos nutricionales de las personas, sino a

---

<sup>12</sup> Para un análisis detallado sobre el funcionamiento de la CONASUPO y sus múltiples programas orientados a la cadena alimentaria durante la segunda mitad del siglo XX véase Luis Ozmar Pedroza Ortega, *Mejor comida para todos. La alimentación mexicana en campañas de higiene, nutrición y promocionales de la CONASUPO (1960-1988) [Tesis de Doctorado]* (Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2020), 209–85.

la producción industrial que se llevaba a cabo en las diferentes filiales de la CONASUPO. De este modo, la población tenía acceso a productos enlatados y envasados que proporcionaban los mínimos calóricos como pasta para sopa, azúcar, arroz, harina de trigo y maíz, frijoles en lata, galletas, aceite vegetal, chiles, sardinas, pan de caja, leche y gelatina. Éstos poco contribuían a mantener la dieta saludable recomendada en los promocionales gubernamentales, puesto que el acceso a otro tipo de alimentos, como frutas y verduras, estaba restringido por el progresivo encarecimiento de la vida.

El gobierno de De la Madrid declaró que no tenía ninguna intención de llegar a una agudización de la crisis agrícola y alimentaria del país,<sup>13</sup> problema que ya era alarmante desde finales de la década de los setenta. Sin embargo, el frágil balance entre los subsidios otorgados a los productores agrícolas y aquellos destinados al consumo popular se vio trastocado por las medidas de ajuste macroeconómico que la administración aplicó en los primeros meses del sexenio, teniendo como consecuencia un agotamiento de la política de alimentos baratos en las ciudades, principalmente; y el progresivo desgaste de la capacidad productiva del campo, es decir, la producción nacional de alimentos se volvió insuficiente, haciendo necesaria la importación y, con ello, el aumento del gasto público, que no

---

<sup>13</sup> Periódico *Excélsior*, “Descentralización”, México, DF, 28 de mayo de 1986.



tenía cómo financiarse más que con deuda externa. Así, con el poco impacto de las disposiciones para contrarrestar la crisis económica, el agravamiento en la cuestión alimentaria que buscaba eludir el gobierno sí ocurrió. Por ello, se decidió diseñar un programa que debía evitar caer en una emergencia más aguda de la que se encontraba a inicios de los años ochenta, sin muchos resultados, al analizarlo en perspectiva.

La importancia de esta acción fue que se planteó un nuevo proyecto que buscaría alentar tanto el desarrollo agrícola, como el alimentario y nutricional en el campo mexicano, a la par que la economía mexicana entraba al neoliberalismo. Este plan fue el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), en donde se proponía que la población tenía derecho a condiciones favorables de alimentación y nutrición, y de decidir cómo lograrlas a través de la incentivación a la producción y el consumo. En su plan general se señalaba que “El Programa Nacional de Alimentación constituye un primer paso en la integración programática del quehacer público vinculado con la cadena alimentaria, con el objeto de introducir un mayor orden y aprovechar mejor los recursos.”<sup>14</sup> Este argumento encierra una crítica directa al desaparecido SAM, aunque no es tan certera. En primer lugar, el

---

<sup>14</sup> Archivo General de la Nación, Secretaría de Programación y Presupuesto (en adelante AGN, SPP), *Programa Nacional de Alimentación, 1983-1988. Plan General. Poder Ejecutivo Federal*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, (en adelante PRONAL *Plan General*), octubre de 1983, caja 1, exp. 3, f. 7.

PRONAL se proyectó como una política pública que ayudaría a revertir la emergencia alimentaria del país al presentarse como el primer ejercicio estatal de regular (aunque utilizaban el término integrar) la cadena alimentaria; sin embargo, tal práctica llevaba haciéndose desde la década de 1930 con los comités de regulación de alimentos básicos (maíz y trigo), y se había profundizado bajo el amparo de todo el sistema CONASUPO. En segundo lugar, al señalar que se haría un mejor uso de los recursos y de manera más ordenada, se buscaba mantener una distancia con el SAM, que había sido duramente criticado por derrochar gran parte del presupuesto en acciones que no habían dado resultados evidentes. De este modo, se reafirmaba la intención del nuevo gobierno en sostener programas sociales que representaran un reducido gasto público.

En estas condiciones críticas fue que el PRONAL se decretó como el proyecto alimentario del gobierno de Miguel de la Madrid. Cabe destacar que el programa se promocionó de una forma importante para enaltecer los supuestos esfuerzos que la nueva administración realizaba con el objetivo de aliviar la emergencia alimentaria en un momento de crisis económica; no obstante, el discurso sobre la importancia de la alimentación en la estrategia nacional de desarrollo pronto comprobó no ser algo más allá que eso, un discurso. El Estado prefirió desarticular progresivamente su participación en el mercado de alimentos básicos en detrimento de crear e impulsar condiciones óptimas

para ejecutar una política pública efectiva en cuanto producción, abasto, consumo y nutrición para la población mexicana.

### **El PRONAL: objetivos, marco operativo y proyectos**

La crisis de la época hizo evidente que la alimentación de la población más marginada era una cuestión social que presentaba múltiples problemáticas, las cuales influían en otras esferas sociales, como la salud y la economía. Por ello, el gobierno agregó el tema alimentario a su estrategia nacional de desarrollo, con base en dos ejes de acción: una reordenación económica y un cambio estructural del que debía ser parte para subsanar sus problemas. En relación con el primer eje, se planteó la protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para alimentar al pueblo. Mientras que en el segundo, se argumentó la necesidad de reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo para lograr un sector agropecuario que mejorara los niveles de vida y la participación social en el medio rural, asegurando los alimentos básicos de la población.<sup>15</sup> Bajo estas premisas, el gobierno diseñó la política de alimentación del sexenio que debía ser clave para “preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional en alimentación y nutrición”.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> AGN, SPP, *Programa Nacional de Alimentación, 1983-1988. Síntesis Ejecutiva. Poder Ejecutivo Federal*, México, Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Rural (en adelante PRONAL Síntesis Ejecutiva), noviembre de 1983, caja 1, exp. 2, f. 1.

<sup>16</sup> AGN, SPP, PRONAL Síntesis Ejecutiva, noviembre de 1983, caja 1, Sillares, vol. 2, núm. 4, 2023, 25-82

Si bien es cierto que el gobierno reconocía que en la situación nutricional del país influían de forma determinante la inequitativa distribución del ingreso y la reducción en el crecimiento de la producción nacional de alimentos básicos, por su uso para fines no alimentarios y su deficiente distribución interna, no señalaba penalizaciones para los actores y entidades que habían provocado dicha situación, sino meros esfuerzos por contrarrestar los efectos negativos que ahora estaban impactando a la realidad nacional. Esta aseveración sólo reitera la delicada coyuntura de la alimentación mexicana para 1983, en donde el insuficiente acceso a los alimentos necesarios para los sectores amplios de la población se enfrentaba al exceso de consumo y desperdicio de una minoría.

Se debe subrayar que el tema de la desnutrición comenzó a tener relevancia en la agenda política nacional de 1983. Se recuperaron los resultados de las encuestas levantadas por el Instituto Nacional de la Nutrición en 1979, en las que se concluyó que 19 millones de personas presentaban un grave déficit en consumo de calorías y proteínas; de éstas, 13 millones habitaban en áreas rurales y 6 millones en centros urbanos; en ambos casos casi la mitad era menor de 14 años. Además, se había concluido que gran porcentaje de esta población residía en municipios de los estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Tabasco, Querétaro, Puebla y en la periferia del

---

exp. 2, f. 1.

entonces Distrito Federal. También se resaltaba que sólo el 18% del total de la población en ese momento ingería dietas variadas, ricas, suficientes y equilibradas, mientras que la otra parte incurría en regímenes excesivos y desequilibrados que provocaban a la larga problemas crónicos como diabetes y obesidad.<sup>17</sup> Asimismo, para esos años eran evidentes los impactos de la difusión de una dieta con énfasis en el consumo de proteína de origen animal, vinculada al desarrollo acelerado de la ganadería. El costo elevado de la carne incidió también de forma negativa en el balance nutricional de las personas con bajo ingreso, ya que el total del volumen de proteína animal que podían comprar no compensaba la proteína de origen vegetal que dejaba de consumir. Aunado a ello, la influencia de la industria alimentaria, por medio de la publicidad, hizo mella en el consumo de alimentos tradicionales con alto valor nutricional que fueron sustituidos de forma progresiva por productos de escaso o nulo valor, como harinas refinadas y grasas saturadas. Esta situación se vio reforzada por la mayor facilidad para consumir los alimentos industrializados en forma inmediata y porque la misma política de subsidios y producción industrial del Estado había dado prioridad a este tipo de productos.

A pesar que para 1983 el consumo promedio de calorías y proteínas por habitante se encontraba cerca de los niveles recomendados, la deficiente distribución de los alimentos entre las

---

<sup>17</sup> AGN, SPP, PRONAL *Plan General*, octubre de 1983, caja 1, exp. 3, f. 16. Sillares, vol. 2, núm. 4, 2023, 25-82  
DOI: <https://doi.org/10.29105/sillares2.4-51>

distintas clases sociales ocasionó que alrededor del 40% no lograra cubrir los requerimientos mínimos necesarios.<sup>18</sup> La idea que se tenía respecto a que el nivel nutricional de las familias aumentaba cuanto mayor era el monto del gasto doméstico destinado a su alimentación, quedó desvirtuada cuando se comprobaba que, inversamente, disminuía cuando era mayor el costo de los nutrimentos, tal como se observa en la ENIGH de 1983 y 1984, ya que a pesar de destinar el 40% del ingreso a la alimentación, muchas veces no se cubrían los mínimos nutricionales. Este hecho tiene una estrecha relación con los precios y la política de subsidios que se había aplicado de 1966 a 1976, momento en el que los precios al consumidor fueron favorecidos en detrimento del ingreso de los productores. El resultado fue que se desalentó la producción por los bajos rendimientos que suponían los precios controlados y, paralelamente, se dificultó el consumo por el encarecimiento de los productos. Esa tendencia contribuyó a un mayor deterioro en los niveles de consumo. En 1982, el índice de precios al consumidor en el sector alimentario experimentó un fuerte incremento, en especial, en productos cárnicos, lácteos (96%), envasados de frutas y legumbres (119%), harina de trigo (126%), azúcar y derivados (122%) y aceites y grasas vegetales (110%).<sup>19</sup> En 1983, se agudizaron estos incrementos con las elevadas tasas inflacionarias y la reducción del empleo y los salarios por lo que

---

<sup>18</sup> AGN, SPP, PRONAL *Plan General*, octubre de 1983, caja 1, exp. 3, ff. 16-17.

<sup>19</sup> AGN, SPP, PRONAL *Plan General*, octubre de 1983, caja 1, exp. 3, f. 17.

el menoscabo de la capacidad adquisitiva de los grupos de bajo ingreso redundó en un deterioro de su alimentación. En estas condiciones, el gobierno proyectó una estrategia que permitiera el fomento de la producción interna de alimentos, el aumento de la productividad de la industria alimentaria y la eficiencia en la comercialización, todo amparado en el compromiso de mejorar los niveles nutricionales de la población en pobreza al propiciar una producción y distribución equitativa de los alimentos. De la promesa gubernamental al cumplimiento de las metas quedó demostrado lo lejos que se estaba de revertir la emergencia alimentaria del país.

El 17 de octubre de 1983 se dio a conocer el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL). Se definía como un proyecto concreto y consciente de la difícil situación nacional en materia agrícola y nutricional, por lo que no incurriría al despilfarro de los recursos públicos que en otras administraciones se había dado (una clara referencia al SAM); además, acentuaba la importancia de la alimentación como parte del desarrollo nacional. Sus objetivos generales fueron “procurar la soberanía alimentaria y alcanzar condiciones de alimentación y nutrición que permitan el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada mexicano”.<sup>20</sup> El concepto de soberanía alimentaria que utilizó el gobierno, se refería a que la nación tiene la responsabilidad de salvaguarda y el derecho a decidir sobre la forma en que

---

<sup>20</sup> AGN, SPP, PRONAL *Plan General*, octubre de 1983, caja 1, exp. 3, f. 27. Sillares, vol. 2, núm. 4, 2023, 25-82  
DOI: <https://doi.org/10.29105/sillares2.4-51>

satisfarán las necesidades alimentarias básicas de la población. Este ejercicio de autodeterminación alimentaria aludía tanto a las normas de consumo como a las de producción y distribución, e incluía las tecnologías requeridas para alcanzarla.<sup>21</sup>

En este sentido, la soberanía alimentaria que propuso el PRONAL comprendía más que la autosuficiencia en alimentos que había procurado el SAM.<sup>22</sup> Implicaba el control nacional sobre los diversos aspectos de la cadena alimentaria, con el fin de reducir la dependencia sobre el capital extranjero y disminuir las importaciones de alimentos básicos, insumos y tecnologías.<sup>23</sup> En el planteamiento general del programa se aseguró que el factor clave para el desarrollo de la alimentación necesaria para la población sería la adopción de un enfoque integral en las políticas relacionadas a las fases de producción, transformación, distribución y consumo. Sin embargo, el PRONAL tuvo un impacto limitado, debido a errores políticos y restricciones en su aplicación, y no por fallos en su diseño y planes de acción. ¿Cuáles fueron las causas de esta limitación? El principal motivo

---

<sup>21</sup> AGN, SPP, PRONAL *Plan General*, octubre de 1983, caja 1, exp. 3, f. 3.

<sup>22</sup> Es necesario aclarar que el término *soberanía alimentaria* fue utilizado por el gobierno mexicano como un sinónimo de *autosuficiencia* y *seguridad alimentaria*. Ambos conceptos se definían como la posibilidad de acceso continuo en el tiempo y en el espacio a los alimentos esenciales para el desarrollo y funcionamiento normal de los individuos en sociedad. Pedroza Ortega, “El Sistema Alimentario Mexicano: su acción en el campo y en la alimentación, 1980-1982”, 30.

<sup>23</sup> John Richard Heath, “El Programa Nacional de Alimentación y la crisis de alimentos”, *Revista Mexicana de Sociología* 47, núm. 3 (1985): 115.



fue la discrepancia entre los objetivos planteados y la política que el Estado implementó realmente. Con ello, el destino del PRONAL quedó fincado desde su inicio, y el alcance de sus efectos programáticos sólo revelaron la profundidad del problema alimentario y nutricional en México, así como la desigualdad en el reparto de los recursos y el atraso e improductividad del campo para alimentar a su población.

El PRONAL se diferenció principalmente del SAM porque no dio lugar a una burocracia, sino que se compuso por miembros de las diferentes secretarías y agencias paraestatales involucradas en los procesos de la cadena alimentaria.<sup>24</sup> De este modo, se instaló la Comisión Nacional de Alimentación (CNAL), que conformó su cuerpo directivo por actores gubernamentales como José de la Vega Domínguez, fungiendo como coordinador y quien había desempeñado el cargo de director de la CONASUPO entre 1970 y 1976; también estaban ligados los titulares y representantes de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Salubridad y Asistencia y Pesca, así como los directores generales de la CONASUPO, del Instituto Nacional de la Nutrición y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

La creación de la CNAL, de acuerdo al plan general del PRONAL, se definió como necesaria en el sentido de contar con

---

<sup>24</sup> Heath, 115.

un “foro permanente de comunicación y coordinación de las instituciones directamente responsables de la instrumentación de las políticas y de la ejecución de las acciones”.<sup>25</sup> Además, se estableció como uno de sus objetivos principales “determinar criterios y políticas para los programas que inciden en la cadena alimentaria de manera que se armonice y dé integridad al funcionamiento de ésta.”<sup>26</sup> Se pretendió que esta la comisión fuera garante de la adecuada coordinación del PRONAL y que se constituyera en la instancia decisoria de las estrategias y la política alimentaria y de nutrición que debía proporcionar el sector público. Con ello se validaba la naturaleza especial del programa y, por lo tanto, su adaptación a las condiciones de austeridad que exigía la situación de crisis; de ahí que no contara con un presupuesto propio, sino que dependió de las partidas que las secretarías y dependencias fijaban pertinentes para llevar a cabo las actividades anunciadas con base en estudios, análisis y diagnósticos realizados en campo.

De esta forma, la CNAL sirvió como un espacio cerrado en donde se discutía hasta qué punto era posible realizar las tareas proyectadas por el PRONAL, y cuáles metas quedaban fuera debido a las restricciones de presupuesto y voluntad política. En la reunión de la comisión del 16 de octubre de 1984, a un año de su instalación y la del PRONAL, los participantes instaron a

---

<sup>25</sup> AGN, SPP, PRONAL *Plan General*, octubre de 1983, caja 1, exp. 3, f. 4.

<sup>26</sup> AGN, SPP, PRONAL *Plan General*, octubre de 1983, caja 1, exp. 3, f. 113.

continuar los programas en la producción de alimentos básicos (maíz, trigo, frijol y arroz) que componían la dieta popular debido a que no se habían alcanzado los volúmenes suficientes para alcanzar la autosuficiencia en estos productos, puesto que las importaciones aún eran altas. En la reunión del 4 de septiembre de 1985, se declaró que gracias al fomento a la producción agropecuaria y pesquera y del desarrollo de un sistema moderno para la comercialización, en el último bienio, se habían obtenido avances en cuanto mejoras en la alimentación y nutrición, remitiéndose a que se había logrado garantizar el abasto de los alimentos indispensables para la población. No obstante, de los 76 millones de personas que componían el total de población en 1985, aún el 25% de esos mexicanos, en su mayoría habitantes de zonas rurales, presentaban déficit en el consumo de calorías y proteínas.<sup>27</sup> En esa misma reunión se proyectó que para 1988 se alcanzarían los 80 millones de habitantes y que, por ello, resultaba esencial mantener los programas por la soberanía alimentaria; hecho que se veía imposibilitado debido a los reducidos recursos disponibles y a la incapacidad del Estado por promover, más allá del discurso oral, visual y audiovisual, un modelo de consumo que permitiera obtener niveles adecuados de alimentación para la población. Uno de los primeros errores que no se corrigió desde la CNAL, y que también se cometió en el SAM, fue el incremento de la producción sin garantizar,

---

<sup>27</sup> AGN, SPP, PRONAL, caja 1, exp. 7, f. 97.

realmente, el consumo de alimentos que mejoraran el contenido proteico de la dieta nacional.

**Tabla 2.**  
**Producción nacional de alimentos básicos e importación de maíz, sorgo y leche en polvo, 1983.**

Producto	Toneladas	Miles de pesos
Arroz	60 254	1 942 639
Frijol	530 435	14 413 437
Maíz	1 607 325	24 764 677
Maíz (importación)	3 911 180	68 752 835
Sorgo	965 290	11 956 911
Sorgo (importación)	3 409 367	55 335 445
Trigo	1 839 098	25 808 057
Leche en polvo (importación)	122 449	10 901 986

**Fuente:** AGN, CONASUPO, *Cuadro de compras, con expresión de toneladas e importes, caja 5, exp. 18, ff. 7-17.*

Desde la CNAL se señaló que para 1988, si se quería tener la capacidad de alimentar a toda la población, se debían producir 23 millones de toneladas de maíz, frijol y arroz, más de 8 millones de litros de leche, 900 millones de toneladas de huevo, más de 3 millones de toneladas de carne y derivados, y 900 mil toneladas de productos de acuacultura y pesca ribereña (compárense

las cifras de producción e importación para el año 1983 en la tabla 2).<sup>28</sup> Estas cantidades manifiestan el gran reto al que se enfrentaban para solucionar la emergencia del país. Por ello, uno de los desaciertos del PRONAL es que no fue consecuente con la idea de que la soberanía alimentaria era crucial y se debía entender no sólo como un mero concepto productivo, sino como la autosuficiencia en alimentos básicos y la generación de tecnología propia que ayudarían a que México lograra una libertad para definir, de manera autónoma, su desarrollo agropecuario.

Según los registros oficiales, por su carácter estratégico e intersectorial, el PRONAL se definió como un programa especial cuyas orientaciones serían obligatorias para las diversas instancias del sector público federal. A su vez, buscó que con la aplicación congruente de las actividades previstas, se induciría la participación de los sectores social y privado para alcanzar los objetivos esbozados. De igual forma, se procuró la coordinación con los gobiernos de los estados para garantizar su impacto favorable en todo el territorio nacional.<sup>29</sup>

La estrategia del programa se basó y dividió en las fases de la cadena alimentaria: producción, transformación, comercialización (acopio y abasto) y consumo. En cada una de ellas se definieron las actividades que debían ser desarrolladas,

---

<sup>28</sup> AGN, SPP, PRONAL caja 1, exp. 7, f. 98.

<sup>29</sup> AGN, SPP, PRONAL *Plan General*, octubre de 1983, caja 1, exp. 3, f. 5.

y se fijaron los objetivos a corto y mediano plazo; también se puntualizaron los lineamientos a seguir para cumplir con dichas metas propuestas.<sup>30</sup> De manera general, los propósitos se centraron en elevar la eficiencia de la cadena alimentaria y la participación de los productores primarios en todas las fases para lograr un desarrollo rural integral; adecuar las políticas y acciones a las necesidades de la población objetivo; atender a las pequeñas y medianas unidades productivas y al binomio productor-consumidor; apoyar la desconcentración del aparato productivo en un proceso de integración local más eficiente; fortalecer los sistemas productivos regionales procurando la autosuficiencia de productos básicos; conservar y utilizar adecuadamente los recursos naturales; y racionalizar el gasto público en programas sociales al atender prioridades.<sup>31</sup>

En relación con la atención del programa, en primer lugar, se definieron los *alimentos prioritarios* como un conjunto de productos y sus derivados en los que se fomentaría e impulsaría su producción y consumo; éstos eran maíz, trigo, frijol, arroz, azúcar, aceites y grasas vegetales, carnes de aves, huevo, leche y pescado. Mientras que a otros tipos de carne, hortalizas, tubérculos y frutas se les consideró como *alimentos necesarios* que recibirían atención por parte del programa en cuanto sólo

---

<sup>30</sup> AGN, SPP, PRONAL Síntesis Ejecutiva, noviembre de 1983, caja 1, exp. 2, ff. 6-8.

<sup>31</sup> AGN, SPP, PRONAL Síntesis Ejecutiva, noviembre de 1983, caja 1, exp. 2, ff. 6-8.

vigilar su abasto. También fue importante que se delimitó una población objetivo, la cual alcanzaba los 30.5 millones de personas en 1983; dentro de este grupo se definió una población preferente de 6.7 millones de personas, que comprendía a niños preescolares, mujeres gestantes, mujeres lactantes y adultos mayores.<sup>32</sup> Las regiones del país en donde se concentraba esta población eran el sureste, el Bajío y parte del occidente, así que ahí fue donde las primeras actividades del PRONAL dieron inicio.

En la fase de producción, la línea de acción primordial sería el fomento a productos de origen agrícola, pecuario y pesquero. El objetivo fue mantener la capacidad productiva de los sectores primarios en condiciones que aseguraran la oferta de alimentos básicos (o prioritarios, como fueron definidos), protección del empleo en el campo y evitar el deterioro de la dieta en el ámbito rural y urbano.<sup>33</sup> Compárese en la tabla 3 las metas programadas y realizadas en las distintas fases de la cadena de alimentos básicos para junio de 1985. Para conseguirlo, se establecieron estrategias como dar prioridad a la producción agropecuaria y acuícola en áreas de temporal, pequeña irrigación y pesca ribereña a fin de elevar la productividad y el ingreso de los productores. Para ello, se destinaron paquetes de estímulos por producto y tipo de productor. Estos incentivos contemplaron precios de garantía

---

<sup>32</sup> AGN, SPP, PRONAL *Síntesis Ejecutiva*, noviembre de 1983, caja 1, exp. 2, ff. 14 y 36.

<sup>33</sup> AGN, SPP, PRONAL *Plan General*, octubre de 1983, caja 1, exp. 3, ff. 44-45.

como un apoyo temporal para hacer más redituable la actividad agrícola minifundista, cuyo objetivo era generar una mayor producción de alimentos prioritarios (maíz, trigo, arroz, ajonjolí, cártamo y soya) para satisfacer las necesidades de nutrición de la población objetivo del programa.<sup>34</sup> Aunado a ello, se otorgaron créditos y seguros por parte del Banco Nacional del Crédito Rural (BANRURAL) como una protección efectiva al productor contra riesgos climáticos para reducir el riesgo de pérdidas totales de ingresos y estimular el uso de mejores técnicas.

Este incremento productivo se destinó a ser la base del mejoramiento en los niveles de vida de los productores agropecuarios y pesqueros, así como una mayor participación económica y social de los mismos en aras de la soberanía alimentaria nacional. En esta fase la acción del Estado se condujo como una guía, o bien, jugaba un papel de inductor, pues no se pretendía despertar la desconfianza de los grupos empresariales con la intervención directa en la economía; por lo cual, se declaró la intención estatal de sólo normar el proceso productivo a través de instrumentos como el acceso y restricción del uso del agua en distritos de riego, el crédito, la investigación científica, la comercialización, la fijación de precios de garantía, los fertilizantes, las semillas mejoradas y los subsidios a la energía eléctrica y los combustibles.

---

<sup>34</sup> AGN, SPP, PRONAL *Plan General*, octubre de 1983, caja 1, exp. 3, s/f, tablas de anexo.



**Tabla 3.**  
**Seguimiento de las metas de producción de alimentos básicos proporcionados por el pronal. Avance a junio de 1983 (toneladas).**

Producto	Programado			Realizado	
	Anual	Mensual	Acumulado	Mensual	Acumulado
Aceite vegetal	131 010	11 700	65 340	10 481	68 328
Mantecas vegetales	45 720	4 160	22 960	4 116	24 777
Harina de trigo	180 241	15 274	91 008	10 567	76 038
Harina de maíz	105 600	8 832	52 992	9 844	54 802
Pastas para sopa	11 100	960	5 700	646	4 873
Galletas	10 008	828	4 968	286	391
Tortillas (ciudad de México)	1 885	150	865	93	498
Pan (bolillo, telera) (miles de piezas)	206 600	18 573	99 064	13 691	81 270
Pan dulce (miles de piezas)	51 900	4 853	23 170	6 492	35 023
Leche en polvo	160 100	12 600	81 600	14 500	94 000
Leche pasteurizada (millones de litros)	79 200	8 200	38 400	9 900	46 200
Chocolate Alianza	6 600	600	3 400	500	2 900
Fruta y verdura procesada	1 930	135	572	183	863
Alimentos balanceados	235 880	20 280	117 780	13 337	91 962

**Fuente:** AGN, SECOFI, caja 3, exp. 11 ff. 1-7.

En la fase de transformación la principal actividad era la fabricación de productos básicos para el consumo popular. La justificación que se dio para impulsar la industria alimentaria fue que el procesamiento facilitaba la introducción de nuevos alimentos en las dietas y la adición de enriquecedores a los alimentos naturales, aspecto que, según los lineamientos del PRONAL, era particularmente importante para suplir deficiencias nutricionales específicas de ciertos grupos o regiones. Pareciera que se pasaban por alto las múltiples desventajas que el tratamiento industrial de los alimentos conllevaba, por ejemplo, el encarecimiento injustificado de los productos y la inducción al consumo de alimentos de escaso o nulo valor nutritivo.

No obstante, los objetivos que se propusieron fueron la producción de alimentos procesados derivados de los prioritarios a fin de hacer más estable y accesible el consumo de alimentos básicos. Con ello se pretendió que la industria alimentaria contribuyera a reducir el déficit externo, sustituyendo importaciones y alentando exportaciones en los rubros con excedentes; además, se esperaba que este estímulo a la industria nacional sirviera para reestructurar la planta tecnológica. Tales objetivos se tradujeron en la conformación de un Paquete Básico de Consumo Popular que se basó en la industrialización y fabricación de múltiples productos como leche y derivados lácteos, harina de maíz, harina de trigo, pasta para sopa, pan (bolillo y telera), galletas (tipo María), tortillas de maíz, azúcar, arroz, café,

carnes y embutidos, frijol, frutas y legumbres envasadas (chiles serranos, chiles chipotles, chícharos, ejotes, garbanzos, piña, guayaba, mango, manzana, pera, puré de tomate) pescado seco, sardinas, sal, aceites y mantecas vegetales (véase tabla 3). Esta tarea industrial recayó en el sistema CONASUPO, que ya llevaba un buen tiempo produciendo artículos procesados que se destinaban a canastas básicas para las clases sociales bajas de las ciudades y en las comunidades rurales. En el PRONAL, como en el SAM, se echó mano de las filiales de la paraestatal a fin de elaborar estos productos que se señalaron como necesarios y prioritarios para alimentar a la población. Así, se utilizaron las plantas productivas y redes de acopio y abasto de Distribuidora Conasupo (DICONSA), Industrias Conasupo (ICONSA), Leche Industrializada Conasupo (LICONSA), Maíz Industrializado Conasupo (MICONSA) y Trigo Industrializado Conasupo (TRICONSA).<sup>35</sup>

En este punto se debe recordar la crítica que ya se hacía al PRONAL desde el apartado anterior, en torno a la intención del gobierno en crear un paliativo a través de la industrialización

---

<sup>35</sup> AGN, SPP, PRONAL *Plan General*, octubre de 1983, caja 1, exp. 3, s/f tablas de anexo. Véase también los apuntes en diferentes diarios que hablan sobre los créditos del sistema CONASUPO y su participación en la producción de alimentos básicos. Periódico *El Heraldo de México*, México, DF, 12 de agosto de 1984; Periódico, *Excélsior*, México, DF, 16 de diciembre de 1983; Periódico *Excélsior*, México, DF, 18 de mayo de 1988. AGN, Unidad de la Crónica Presidencial (en adelante UCP), Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (en adelante SECOFI), *Programa Maíz-Tortilla. Sistema de bonos*, 1984, caja 1, exp. 2, f. 2.

y abasto de artículos derivados que satisficieran el hambre de la población, aunque no se veía un esfuerzo real por nutrir a la misma porque no estaban fabricados para ese fin, sino para crear condiciones en las que el Estado podía respaldar sus mínimas acciones para revertir la emergencia alimentaria. Como se argumenta más adelante, hubo grandes campañas de promoción a favor de una idea de alimentación mexicana ideal que no correspondía con la oferta de alimentos “prioritarios”, en su mayoría industrializados, a la que tenían acceso las personas.

La fase de comercialización estuvo orientada a crear una política comercial que incorporara el acopio y abasto oportuno de productos de primera necesidad –o prioritarios– a precios accesibles, principalmente, en el mercado nacional, cuya finalidad sería reducir las importaciones de alimentos. Estos esfuerzos se realizarían a través del sistema CONASUPO, encargado de la compra, venta e importación para satisfacer el mercado interno de productos como maíz, frijol, arroz, sorgo, trigo, leche en polvo y azúcar (véase tabla 4). Del mismo modo, se hizo esencial la participación de DICONSA porque una de las medidas principales fue la instalación o expansión de tiendas CONASUPO en ciudades y comunidades rurales. Estos locales fueron centros comerciales en donde se ofertaban productos a bajo costo, y que tenían garantía de cumplir con los requerimientos nutritivos.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Periódico *El Universal*, México, DF, 13 de noviembre de 1984; Periódico Sillares, vol. 2, núm. 4, 2023, 25-82  
DOI: <https://doi.org/10.29105/sillares2.4-51>

Es importante destacar que uno de los impactos que tuvo esta medida fue que poco a poco propició una organización y participación de las comunidades rurales en el acopio de productos básicos y la distribución de recursos. Se crearon consejos de supervisión y comités rurales de abasto que, si bien estaban en clara relación con el gobierno, las comunidades aprovecharon con el tiempo para diseñar sus propias estrategias de organización representativa, mismas que escalaron más allá de la cuestión alimentaria y hasta reivindicaron demandas relacionadas a la economía y la administración pública en su lugar de origen. Esta red de tiendas y sus lineamientos de operación dentro de las localidades lograron que los comités rurales se convirtieran en organismos representativos que promovían la participación popular en la aplicación de subsidios a la comercialización de productos, así como en la política agrícola para la producción de tales alimentos. En este sentido, el programa dedicado al abasto sólo fue funcional en aquellas regiones donde campesinos e indígenas consiguieron movilizarse de manera autónoma para lograr una equitativa distribución de los recursos porque les permitió aumentar su poder de negociación frente al Estado, mediante la aparición de nuevo actores sociales como los representantes rurales y los encargados de las tiendas que se responsabilizaron de hablar por los habitantes.

---

co *Excelsior*, México, DF, 2 de agosto de 1985; Periódico *El Sol de México*, México, DF, 16 de julio de 1987; AGN, SPP, PRONAL *Plan General*, octubre de 1983, caja 1, exp. 3, s/f tablas de anexo.

**Tabla 4. Metas de la comercialización de productos agropecuarios por la conasupo y Azúcar S. A. (miles de toneladas)**

Producto	1983			1988		
	Compras		Ventas	Compras		Ventas
	Nacionales	Importadas		Nacionales	Importadas	
Oleaginosas	298	1 750	3 096	235	2 588	2 793
Frijol	258		539	320		320
Arroz	60		128	120	10	135
Sorgo	1 122	3 810	4 705	2 280	4 863	6 005
Maíz	1 900	3 900	5 415	6 900		6 900
Trigo	1 000	700	2 200	1 650	900	2 550
Leche en polvo		115	165		258	248
Otros productos	60	90.5	90.6	70	84	85.8
Azúcar			3 200			

**Fuente:** AGN, SPP, PRONAL, *Plan General*, octubre de 1983, caja 1, exp. 3, f. 68.

En la fase de consumo y nutrición los esfuerzos del PRONAL intentaron ser mayores. Se lanzaron varias acciones que buscaron sentar las bases para una educación en nutrición. De esta forma, se realizaron capacitaciones y cursos en nutrición a profesionales de la salud, y se llevaron a cabo campañas masivas sobre nutrición.<sup>37</sup> Por ejemplo, desde la recién renombrada Secretaría

<sup>37</sup> AGN, SPP, PRONAL *Plan General*, octubre de 1983, caja 1, exp. 3, s/f Sillares, vol. 2, núm. 4, 2023, 25-82  
DOI: <https://doi.org/10.29105/sillares2.4-51>

de Salud (antes de Salubridad y Asistencia), se estableció una red promotora y educadora en salud que se desplegó por muchas comunidades rurales, cuyo fin fue capacitar personal que conociera las técnicas y contenidos básicos de educación para la salud y alimentación que se encargara de servir como un mediador entre las dependencias que aplicaban programas relacionados a alguna fase de la cadena alimentaria, y los habitantes de comunidades y colonias urbanas.<sup>38</sup>

De igual manera, se editó el *Manual de Educación en Nutrición para Educadoras*, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), dirigido al personal de los Centros de Desarrollo Infantil y los jardines de niños en donde se proporcionaba la información necesaria en materia de nutrición y alimentación para que la transmitieran a los niños que tenían a su cargo, con el objetivo de que aprendieran a aplicarla en sus actividades diarias y adquirieran hábitos de higiene correctos. El temario de dicho manual abarcaba los conceptos básicos como energía, nutrimentos, grupos de alimentos y las etapas del proceso de nutrición; también hablaba sobre la alimentación de acuerdo a las diferentes etapas de la vida, la higiene y la salud bucal.<sup>39</sup>

---

tablas de anexo.

<sup>38</sup> AGN, Secretaría de Salud, PRONAL, *Programa General de Capacitación en Educación para la Salud y Alimentación al Gobierno Federal*, 1983, caja 1, exp. 6, ff. 1-2.

<sup>39</sup> AGN, UCP, SEP, *Manual de Educación en Nutrición para Educadoras*, 1983, caja 1, exp. 13, ff. 1-4.

En este mismo tenor, se publicó el *Manual sobre Alimentación, Nutrición e Higiene de los Alimentos* que con el uso de dibujos e ilustraciones, acompañados de oraciones sencillas, intentó promocionar entre la población ideas en torno a la situación nutricional del país, los impactos negativos de una dieta inadecuada, la correcta combinación de alimentos y las ventajas de los hábitos saludables en la salud.<sup>40</sup> Asimismo, en escuelas públicas se distribuyó el folleto titulado *Nutrición y desarrollo. Manual de conceptos básicos sobre nutrición y alimentación*, en el que se presentaban párrafos con información precisa sobre el tema y se incluían ilustraciones sobre los procesos enunciados, así como recetas que buscaban ser “una alternativa para la correcta y buena alimentación de la población.”<sup>41</sup>

Hubo otros impresos como el manual *Cómo hacer mejor*, editado por la CONASUPO y la SEP, destinado a la promoción de conocimientos prácticos sobre agricultura e industrias caseras; la serie de *Calendarios CONASUPO*, un cuadernillo en el que se daban consejos para la siembra y cosecha de diferentes alimentos, recetas para aprovechar los sobrantes y los productos de la temporada, al mismo tiempo que incluía pasajes de la historia nacional a manera de efemérides; el panfleto de *Economía popular*, con información sobre preparación de alimentos de manera sencilla

---

<sup>40</sup> AGN, UCP, SEP, *Manual sobre Alimentación, Nutrición e Higiene de los Alimentos*, 1983, caja 1, exp. 11, ff. 1-11.

<sup>41</sup> AGN, UCP, SEP, *Nutrición y desarrollo. Manual de conceptos básicos sobre nutrición y alimentación*, 1984, caja 1, exp. 12, ff. 1-5.



y barata; y el folleto *12 años de trabajo al servicio de México (1975-1985)*. Industrias CONASUPO, en el que se explicaba la labor de la paraestatal en la alimentación mexicana, así como su importancia en la economía nacional. Todos estos impresos se distribuían de manera gratuita en comunidades rurales y urbanas a través de la red de tiendas CONASUPO y Conasúper, siendo parte de las actividades que el PRONAL impulsaba en la fase de consumo.

En este punto es importante también destacar que la CONASUPO, junto con la Secretaría de Salud, la SEP, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y el Instituto Nacional del Consumidor, realizaron algunos cortometrajes y programas de radio con contenido especial sobre conceptos de buena alimentación, nutrición y salud. Así, se impulsaron las unidades audiovisuales para la información y capacitación campesina que promovió el proyecto *La importancia de la alimentación familiar*, perteneciente a la SARH. Como parte de sus actividades, se les invitaba a los campesinos a reunirse ya fuera en las casas ejidales o en las ayuntamientos donde se proyectaban cortometrajes sobre la importancia de la nutrición y los correctos hábitos alimentarios; por ejemplo, en el registro sobre el caso del valle de Atoyac, Veracruz, se menciona que a los asistentes se les entregaba un cuadernillo en donde se resumían los puntos importantes de lo expuesto en sentencias como “para crecer y realizar diversas actividades necesitamos determinados nutrientes que se hallan en ciertos alimentos” y “para alimentarnos, los seres vivos necesitamos de los nutrientes que se encuentran en los alimentos

y nos sirven para poder vivir y desarrollarnos adecuadamente”;

tales oraciones eran acompañadas por dibujos para ilustrar la lección.<sup>42</sup> La finalidad era que estas reuniones se convirtieran en un tipo de clases en donde los campesinos se verían capacitados no sólo en cuestiones agrícolas, sino en higiene y nutrición que estaban relacionadas, de manera estrecha, con su actividad productiva en el campo.

Otro esfuerzo en esta fase del PRONAL fue la campaña *Orientación en Alimentación y Nutrición*, diseñada por el Instituto Nacional del Consumidor, que se difundió a través de la radio. El objetivo era dar a conocer información importante sobre el tema de manera breve y que contribuyera al aprendizaje de la población. En apenas treinta segundos se daban mensajes como los siguientes:

¿Sabía que para estar sano es necesario incluir en su alimentación: vitaminas y minerales, carbohidratos y grasas y proteínas? Una de las fuentes naturales de vitaminas y minerales son las frutas y verduras. Además de su delicioso sabor contienen fibra y agua. Siempre podrá encontrar frutas y verduras baratas porque México cuenta con una extraordinaria variedad.

¡Qué sabrosas son las enfrijoladas con su queso y su cebollita!  
¡O los tlacoyos de haba o garbanzo con su salsa picosita! ¿O qué tal unas lentejas en adobo? La gran variedad de platillos con frijol, haba, lenteja y garbanzo, además de sabrosos, son una fuente muy importante de proteínas ¿usted gusta? <sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> AGN, UCP, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Unidades audiovisuales para la información y capacitación campesina, *La importancia de la alimentación familiar*, 1984, caja 1, exp. 16, ff. 1-6.

<sup>43</sup> AGN, UCP, Instituto Nacional del Consumidor, *Orientación en Alimentación*-Sillares, vol. 2, núm. 4, 2023, 25-82

El sentido del discurso que contienen estos documentos audiovisuales y radiofónicos es aleccionador, ya que se buscaba enseñar a la población a comer de manera higiénica y correcta al tratar el tema de la alimentación en casa, la escuela y la calle. Proyectaron historias ficticias en donde se recurría a personajes ideales como la madre, los niños, el campesino y el médico para ilustrar cómo debía alimentarse la población. La idea que el gobierno inculcó sobre una buena alimentación, desde la producción hasta el consumo, estuvo relacionada con el equilibrio en la ingesta de todos los tipos de alimentos. Estas producciones fueron instrumentos que buscaron incidir en una necesidad básica como lo es alimentarse para establecer representaciones sobre lo que era correcto comer y cómo preparar y combinar los alimentos para legitimar la idea de que la población tenía que estar sana y nutrida para contribuir al desarrollo del país, sobre todo en esos momentos de crisis.<sup>44</sup>

La propaganda de la CONASUPO fue habitual y, dentro de las acciones promovidas por el PRONAL, reiteró su papel importante como distribuidora de alimentos básicos a precios bajos en un momento de crisis económica. Se promocionaban programas que subsidiaban el consumo, por ejemplo, los tortibonos, que

---

*ción y Nutrición*, caja 1, exp. 18, ff. 1-10.

<sup>44</sup> Para conocer con profundidad cómo se diseñaron y se difundieron estas campañas audiovisuales en torno a la higiene, nutrición y alimentación con un sentido aleccionador véase Pedroza Ortega, *Mejor comida para todos. La alimentación mexicana en campañas de higiene, nutrición y promocionales de la CONASUPO (1960-1988) [Tesis de Doctorado]*, 347-414.

fueron vales con los que se podía comprar tortillas subsidiadas en tiendas rurales de la CONASUPO, los Conasúper o en tortillerías que estaban inscritas al programa por medio de DICONSA.<sup>45</sup> Igualmente, se pusieron en marcha otros programas como *Abasto popular*, operado en las ciudades, en el cual se buscó la protección, mediante precios de garantía y subsidios, del paquete súper básico de productos para el consumo de familias de bajo ingreso, que incluía harina de maíz, harina de trigo, frijol, arroz, aceite, azúcar, lenteja, leche, sal, galletas, chiles enlatados, pasta para sopa, tortilla, pan, pollo, huevo, sardina y atún enlatado, pescado congelado y carne (nutrida, vísceras y salchichonería). Estos alimentos se vendían a precio preferencial y estaban disponibles, según el producto, en establecimientos pertenecientes al sistema DICONSA (DICOMESA) y en las tiendas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).<sup>46</sup>

Aunado a estas acciones, se incluyó también el tema de alimentación y nutrición en los libros de texto gratuitos. Se proporcionaron cursos de educación nutricional a la población, especialmente en comunidades rurales y en las periferias urbanas. Otro de los proyectos a favor de la nutrición, por ejemplo, fue el intento por consolidar el programa de desayunos escolares, en coordinación con la SEP y el Desarrollo Integral de la Familia

---

<sup>45</sup> AGN, UCP, SECOFI, *Programa Maíz-Tortilla. Sistema de bonos*, 1984, caja 1, exp. 2, ff. 1-3.

<sup>46</sup> AGN, UCP, DICONSA, *Acciones básicas del programa Abasto popular*, 1984, caja 1, exp. 5, ff. 1-4

(DIF), en diversas escuelas de la ciudad de México y comunidades rurales, aunque tuvo un impacto modesto. Aunado a ello, se le dio apoyo al programa de promoción de los productos Alianza, alimentos enriquecidos y a bajo costo que eran comercializados en las tiendas CONASUPO.<sup>47</sup> Así, bajo títulos como *Del surco a la mesa*, las campañas y actividades por la alimentación, consumo y nutrición que promovió el PRONAL, fueron parte importante en el ejercicio de fomentar la idea de una buena alimentación, sustentada en la producción nacional y el conocimiento pleno de las bondades de los alimentos nutritivos.

La subdivisión de las acciones del programa en estas cuatro fases se hizo para facilitar la formulación de una política alimentaria integrada, argumento que se respaldó al señalarse que otros proyectos en materia alimentaria fueron restringidos justo por la falta de coordinación entre las dependencias gubernamentales y las agencias paraestatales involucradas en la cadena alimentaria, una clara crítica hacia el SAM.<sup>48</sup> Era aquí donde la Comisión Nacional de Alimentación (CNAL) proporcionaba un espacio intersectorial entre las secretarías para el desarrollo de la política, y se dedicaba a coordinar las actividades que debían desempeñar las distintas agencias, fijaba prioridades con base en los objetivos del programa; hacía recomendaciones sobre el presupuesto destinado, y evaluaba el progreso de los subprogramas.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Periódico *El Sol de México*, México, DF, 29 de abril de 1987.

<sup>48</sup> AGN, SPP, PRONAL *Plan General*, octubre de 1983, caja 1, exp. 3, f. 25.

<sup>49</sup> AGN, SPP, PRONAL *Plan General*, octubre de 1983, caja 1, exp. 3, f. 119.

Con estos objetivos y marco operativo, el PRONAL se perfilaba como el proyecto que continuaría y ampliaría la tarea que el SAM había dejado inacabada, inclusive con la novedad y vanguardia de introducir el derecho a la alimentación como parte inherente de la nueva política alimentaria mexicana. El destino de este programa fue muy distinto al que esperaba la población y la prensa en general, aunque el gobierno parece que tenía claro, desde su diseño, hasta qué punto estaba dispuesto a ceder y aplicar de manera efectiva el proyecto.<sup>50</sup> ¿Cuáles fueron los obstáculos que llevaron al PRONAL a convertirse en un programa demagógico, y no en una verdadera política alimentaria? La razón principal se encuentra en la crisis económica que estaba pasando México y en las medidas financieras que se ajustaron para hacerle frente, pues esta situación no permitió seguir una congruencia entre los objetivos generales del programa con la realidad. Las expectativas fueron demasiadas y, a pesar del gran despliegue de acciones, estrategias y actividades, el impacto del programa fue muy limitado.

### **La contradicción política: ¿producir más o alimentarse mejor?**

La restricción principal que tuvo el PRONAL provino del acuerdo entre el gobierno mexicano y el Fondo Monetario Internacional (FMI), firmado en 1982 y renovado en diciembre de 1983 con el

---

<sup>50</sup> Heath, “El Programa Nacional de Alimentación y la crisis de alimentos”, 115.

objetivo de continuar con las medidas deflacionarias.<sup>51</sup> Dichas disposiciones frente a la crisis constituyeron una parte del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) que se presentó al asumir la presidencia De la Madrid. El objetivo del PIRE fue convencer a la comunidad financiera mundial que México era de confiar y que trabajaría de acuerdo a los lineamientos establecidos por el FMI.<sup>52</sup>

Las metas a corto plazo del PRONAL son congruentes con los puntos del PIRE, uno de los cuales era la “protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo.”<sup>53</sup> No obstante, en ese punto no se incluyó ninguna referencia a la necesidad de garantizar la soberanía alimentaria o del derecho a la alimentación. Además, las iniciativas que se tomaron para estimular la inversión extranjera directa, no fueron nada coherentes con la meta de fortalecer la autonomía alimentaria. De este modo, los objetivos del PIRE entraban en conflicto con las propuestas a largo plazo del PRONAL, puesto que los recortes en el gasto público obstaculizaron la expansión del aparato productivo; a la par que la depreciación de los salarios tuvo efectos negativos en la nutrición de la población de bajo ingreso. Con ello puede afirmarse que la política alimentaria de la época respondió a los

---

<sup>51</sup> Periódico *El Financiero*, México, DF, 1 de diciembre de 1983.

<sup>52</sup> Heath, “El Programa Nacional de Alimentación y la crisis de alimentos”, 116.

<sup>53</sup> AGN, SPP, PRONAL *Plan General*, octubre de 1983, caja 1, exp. 3, f. 3.

objetivos limitados del PIRE, y no a los planes expansivos en la base productiva, así como en la salud y nutrición de la población que planteaba el PRONAL.

Es posible aseverar que las causas de la crisis alimentaria de los ochenta se encontraron en la dependencia externa de México, y en los múltiples errores en la política alimentaria implementada por el Estado a partir de 1940.<sup>54</sup> En el plan general del PRONAL no aparecen estos factores, aunque sí contemplaba medidas fundamentales que debían reducir la dependencia en materia alimentaria. Este documento iniciaba contextualizando el problema alimentario en México en el marco internacional. Señalaba que la recesión mundial desembocó en una reducción a gran escala del comercio exterior, llevando a los países desarrollados a poner medidas proteccionistas, lo que provocó una restricción del mercado para las exportaciones de los países en desarrollo. En paralelo, estos países se volvieron más dependientes de las naciones desarrolladas a través de la importación de alimentos básicos, especialmente granos.<sup>55</sup> Esta situación significó una amenaza a la soberanía, pues se vulneraba la base productiva del país. Se corría el riesgo de que se cerrara en cualquier momento el libre acceso al mercado; los términos

---

<sup>54</sup> Michael R. Redclift, “Development Policy Making in Mexico: The SAM”, *Working Paper*, núm. 6 (1981): 1–12. El autor hace una crítica sobre este asunto para explicar los fallos en el programa del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), y bien podría ocuparse su análisis para el PRONAL.

<sup>55</sup> AGN, SPP, PRONAL *Plan General*, octubre de 1983, caja 1, exp. 3, ff. 7-11.



de intercambio podían ser desfavorables; y las naciones que proporcionaban granos a México podían usarlos como arma política para extraer concesiones a cambio de mantener la oferta de los productos.<sup>56</sup>

El documento del PRONAL presentaba dos causas sobre el problema de la dependencia externa de México, y su impacto en el agravamiento de la crisis alimentaria. En primer lugar, señalaba el incremento en las importaciones de granos, oleaginosas y lácteos. Mientras que en la década de 1960, las importaciones de maíz y frijol representaron sólo el uno por ciento de la producción nacional de cada uno de ellos, para el bienio de 1981-1982 aumentaron a un 19% y 31% de la oferta interna, respectivamente.<sup>57</sup> En segundo lugar, subrayaba que las agroindustrias transnacionales comenzaron a ocupar un lugar más preponderante en la cadena alimentaria. Estas compañías lograron un dominio sobre la preparación de alimentos envasados, la manufactura de alimentos balanceados y la producción de semillas mejoradas, lo cual tuvo un impacto importante en el sector agrícola al desplazar las variedades indígenas de semillas y animales por un producto agropecuario homogeneizado e híbrido. Con ello se logró una mayor productividad del campo, sin embargo, se trajo una dependencia en todos los insumos necesarios como fertilizantes, riego, herbicidas e insecticidas para los cultivos; y vacunas, suplementos alimenticios y forrajes para la ganadería,

---

<sup>56</sup> AGN, SPP, PRONAL *Plan General*, octubre de 1983, caja 1, exp. 3, f. 47.

<sup>57</sup> AGN, SPP, PRONAL *Plan General*, octubre de 1983, caja 1, exp. 3, f. 21.

ya que tales recursos no eran manufacturados en el país. Además, la industria alimentaria contribuyó a la distorsión del patrón de consumo porque introdujo alimentos artificiales que carecían de nutrientes.<sup>58</sup>

De este modo, el PRONAL reconocía que el Estado había propiciado la dependencia externa del país al enfocar la política agraria a la agricultura más capitalizada, basada en obras de riego, el desarrollo de la investigación y la capacitación profesional, y que el crédito favoreció a los distritos de riego y de cultivos más rentables.<sup>59</sup> El motivo de estas medidas fue el fomento industrial. La función del sector agropecuario era proveer una copiosa oferta de alimentos y materias primas para producir las divisas necesarias para la importación de bienes de capital, liberar mano de obra barata y conformar un mercado interno.<sup>60</sup> Hasta 1965, hubo un equilibrio entre la producción agrícola interna y la demanda nacional, además de producir un excedente suficiente para generar divisas. No obstante, a partir de finales de la década de los sesenta comenzó un efecto negativo en la producción de granos básicos, que se vio agudizada por el estatismo de los precios de garantía, el aumento de población y por las desigualdades en la distribución del ingreso entre el campo y las ciudades.

---

<sup>58</sup> AGN, SPP, PRONAL *Plan General*, octubre de 1983, caja 1, exp. 3, ff. 17-20.

<sup>59</sup> AGN, SPP, PRONAL *Plan General*, octubre de 1983, caja 1, exp. 3, f. 15. También véase Cynthia Hewitt, *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970* (México, DF: Siglo XXI, 1988), 31-33.

<sup>60</sup> AGN, SPP, PRONAL *Plan General*, octubre de 1983, caja 1, exp. 3, f. 16. Sillares, vol. 2, núm. 4, 2023, 25-82

Los objetivos y estrategias del PRONAL habían sido diseñados para responder a esta situación nacional, que ya se había agudizado para los años ochenta. Por esta razón, sus planes fueron demasiado ambiciosos, lo que implicaba, con certeza, su difícil alcance, pues las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis económica, no dejaron mucho espacio para las innovaciones del programa. Existen diversas causas por las que el plan completo del PRONAL no fue realizado cabalmente, sin embargo, la más evidente fue la falta de intención del gobierno por cumplirlo. Hubo una clara diferencia de lo que el gobierno buscó que le vieran haciendo –formular una política de alimentación–, y lo que realmente estuvo dispuesto a hacer –aumento de la producción para sobrellevar la crisis y lograr un acceso equitativo a los alimentos para la población–.

Las contradicciones políticas a las que se enfrentó el PRONAL fueron múltiples. Una de ellas fue el gasto público. El 30% del gasto federal en la cadena alimentaria fue financiado por préstamos del extranjero.<sup>61</sup> Debido a que el gobierno se preocupó más por solventar sus compromisos morosos de la deuda externa, destinó muy pocos fondos para el fomento agropecuario, por lo que la inversión pública directa en el sector primario se contrajo rápidamente. Esta disposición fue una clara discordancia con los lineamientos estratégicos del PRONAL, en donde se planteó el

---

<sup>61</sup> Periódico *El Financiero*, México, DF, 7 de febrero de 1983. Véanse apuntes de estas cifras también en Heath, “Programa”, 123.

fomento a cultivos básicos, y no a los productos de exportación como sí sucedió. Los estados más marginados y con emergencia alimentaria, no recibieron aumentos para la producción de básicos, en cambio, aquellas entidades federativas con una productividad mayor, sí fueron gratificadas con un aumento en su presupuesto agropecuario para obras de riego y compra de insumos.<sup>62</sup>

El crédito agrícola fue otro embate que sufrió el programa. De 1983 a 1986, más de la mitad de la financiación fue concedida por BANRURAL, no obstante, según los líderes campesinos de varias agrupaciones ejidales como la Confederación Nacional Campesina (CNC), sólo la mitad de los 28 mil ejidos del país recibieron crédito de este banco.<sup>63</sup> Esta situación se dio debido a que las restricciones crediticias recayeron en los productores de cultivos básicos, y sólo aquellos que habían sido constantes en sus pagos de línea de crédito fueron considerados para nuevos préstamos. Las malas cosechas por la sequía que hubo en 1982 y 1983 provocaron que se redujera un 30% el número de clientes del banco, pues no pudieron hacer frente a sus compromisos crediticios. Asimismo, el BANRURAL dio prioridad a los agricultores de bajo riesgo, es decir, sólo a la agricultura más capitalizada, decisión contraria a lo que se propuso en el PRONAL, de proporcionar más apoyo a las áreas de baja productividad como los dis-

---

<sup>62</sup> Periódico *Excélsior*, México, DF, 25 de abril de 1983.

<sup>63</sup> Periódico *Excélsior*, México, DF, 2 de febrero de 1983; 21 de marzo de 1987.

tritos de temporal, tal como lo buscó hacer el SAM.<sup>64</sup> Esto significó un recrudecimiento de la situación ya precaria de los productores de cultivos básicos, quienes al no contar con los recursos e insumos necesarios para sembrar a gran escala con fines comerciales, tuvieron que regresar a los cultivos de subsistencia. Por ello, la emergencia alimentaria continuó en muchas zonas ejidales, pues al no contar con los créditos necesarios que había sugerido el programa, la productividad agrícola continuó reduciéndose y con ella la salud de las comunidades rurales.

Los cambios en los precios de garantía también fueron opuestos a los puntos del PRONAL, porque no lograron estimular de forma importante la producción de granos básicos y el consumo de alimentos nutritivos. Uno de los principales problemas que suscitaron fue la tensión entre los agricultores y el gobierno por el estatismo de los precios de garantía. Los productores demandaban un aumento en la compra de sus cosechas; argumentaban que la CONASUPO los marginaba al adquirir a precios más bajos sus productos, mientras que importaba maíz por precios tres veces mayores.<sup>65</sup> Para limar las asperezas, el gobierno autorizó un aumento de 105% en los precios para finales de 1983. Sin embargo, el efecto de este incremento no se reflejó por la alta tasa de inflación por la que atravesaba la economía nacional. Además, los precios no aumentaron tanto para los cultivos básicos como

---

<sup>64</sup> Periódico *El Financiero*, México, DF, 2 de noviembre de 1983.

<sup>65</sup> Periódico *El Universal*, México, DF, 13 de noviembre de 1984; Periódico *El Día*, México, DF, 19 de febrero de 1987.

sí lo hicieron para los forrajes y granos menos esenciales. Las declaraciones del gobierno en 1983, sobre la no intervención en el derecho de los campesinos de sembrar cualquier cultivo que ofreciera mayor rentabilidad, demostraron su ambigüedad respecto a cumplir con la meta de lograr la autosuficiencia alimentaria en granos básicos. De forma indirecta, el Estado privilegió la siembra de productos de exportación y no de maíz y frijol, sentando una ambivalencia en la política alimentaria que buscaba cumplir dos metas fundamentales: generar divisas mediante la exportación agropecuaria y reducir la importación de alimentos básicos a través del fomento de la producción nacional. Metas que, como se ha corroborado, están en conflicto desde el planteamiento del programa.

En relación con los subsidios al consumo, los aumentos en los precios de garantía tuvieron un efecto negativo sobre éstos. No se elevaron en la misma proporción, ya que si se ampliaba el subsidio al consumo iba a flaquear la inversión federal en el campo, algo que era indispensable para impulsar el desarrollo rural. A partir de 1984, hubo encarecimiento en los precios de la leche, huevos, arroz, pan y tortillas, con lo cual subió el costo total de la canasta básica, resultando imposible satisfacerla por las capas más pobres debido a la depreciación del salario mínimo.<sup>66</sup> Las dislocaciones entre los precios y los subsidios causaron una fuerte alteración en la constitución de la canasta básica; la

---

<sup>66</sup> Periódico *Excélsior*, México, DF, 22 de octubre de 1983.

carne de res, por ejemplo, quedó excluida por su alto costo,<sup>67</sup> a pesar de que se le consideraba dentro del paquete súper básico de consumo popular. Esta falta de proteínas debía solventarse con otros productos que aportaran esos nutrientes, sin embargo, los productos vegetales y leguminosas que podían ofrecer una opción viable tampoco eran accesibles; por su escasez, que los hacía caros, sólo podían conseguirse enlatados y procesados a través de los artículos Alianza, o los que llegaba a comercializar la CONASUPO a través de su red de tiendas rurales y urbanas. Desde la década de 1960, el patrón alimentario mexicano había dado prioridad a la carne como la base proteica de la dieta, y con su encarecimiento y exclusión, sólo había dejado un vacío de nutrientes que sería difícil llenar al no contar con otras alternativas abundantes y de bajo costo. La crisis alimentaria continuaba a pesar de los esfuerzos expuestos por el PRONAL.

Por último, la presencia de la inversión extranjera en la industria alimentaria también significó una contradicción con varios lineamientos del PRONAL. En 1984, el capital extranjero tenía una presencia del 90% en la producción de alimentos procesados y un 80% en los balanceados.<sup>68</sup> La perspectiva de aumentar las exportaciones de bienes manufacturados y la baja histórica de la inversión extranjera, consecuencia de la nacionalización de la banca a finales del sexenio de José

---

<sup>67</sup> Periódico *El Financiero*, México, DF, 23 de febrero de 1984.

<sup>68</sup> Periódico *El Financiero*, México, DF, 13 de enero de 1984.

López Portillo, fueron las razones principales para que el gobierno facilitara la entrada de capital foráneo, y liberara las restricciones de su inversión en ciertos sectores productivos “no estratégicos”.<sup>69</sup> La industria de alimentos fue una de estas ramas en las que se permitió la financiación externa, oponiéndose a uno de los objetivos primordiales del PRONAL, “procurar la soberanía alimentaria”, mediante la ampliación de la inversión estatal en la industria alimentaria. El gobierno se limitó al control de precios, especialmente de alimentos procesados. Los manufactureros nacionales se vieron afectados por la caída en la demanda al reducirse los subsidios al consumo y elevarse los costos de producción, palideciendo frente a las grandes agroindustrias alimentarias transnacionales, que contaban con una capacidad de financiamiento mayor y potencial para crear mercado a través del uso de la publicidad. La presencia de las transnacionales en la industria alimentaria provocó, a la larga, una dependencia mayor en las importaciones de insumos y tecnologías; la desaparición de pequeñas y medianas empresas nacionales, y lo más importante, su consolidación en el control sobre la producción primaria, mediante la integración vertical de la cadena alimentaria y por su influencia en los patrones de consumo, diseñando campañas publicitarias cada vez más fuertes y masivas para difundir sus productos.

---

<sup>69</sup> Heath, “El Programa Nacional de Alimentación y la crisis de alimentos”, 129.



Es innegable que tales procesos jugaron un papel importante en la agudización de la crisis alimentaria y en el poco impacto del PRONAL, ya que las medidas efectivas sólo alentaron la expansión productiva en áreas de la agricultura para exportación, en la ganadería, y ocasionaron la reducción de las áreas de cultivo de granos dedicados a la alimentación básica, mientras que sí se permitió el crecimiento de la producción de granos usados como forrajes. El desplazamiento de los alimentos básicos para consumo humano fue inevitable frente a la acentuación de la producción de alimentos caros y no indispensables, que poco hicieron por subsanar la salud y nutrición de los consumidores. El fracaso del PRONAL, se volvió un referente más de los fallos de las políticas públicas del desgastado Estado de bienestar que cada vez se debilitaba frente a los nuevos rumbos neoliberales. El PRONAL también es muestra de la retórica usada por el Estado sobre su lucha a favor de la soberanía alimentaria, así como por el derecho a una alimentación saludable y nutritiva de los mexicanos.

### **Consideraciones finales**

La crisis alimentaria de la década de 1980, que había dado inicio desde décadas anteriores, dejó claro que el aparato productivo mexicano era totalmente ineficiente, y que necesitaba una reestructuración radical para comenzar a mejorar la eficiencia de toda la cadena alimentaria. A pesar de que los planteamientos del PRONAL no fueron cabalmente cumplidos, su falló sentó las bases

para posteriores discusiones en torno a la necesidad de buscar la soberanía y autonomía alimentaria del país, como principal tarea de los próximos gobiernos. Su cercanía con el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), en tanto política pública que fracasó por obstáculos políticos, hizo del PRONAL un ejemplo de los últimos intentos por subsanar la alimentación mexicana desde todas las fases de la cadena alimentaria. A través de campañas a favor de las nuevas ideas de alimentación saludable, nutrición y soberanía alimentaria, el programa se esforzó en inculcar a la población estas nociones como parte de una educación en alimentación, que debía internalizarse para corregir hábitos y formar una consciencia alimentaria que guiara nuevas dietas y maneras de alimentarse.

La situación fue muy distinta a lo esperado; el PRONAL, como toda política sexenal, desapareció con el fin de la administración de Miguel de la Madrid. Aunque hubo otros programas que se dedicaron a continuar la labor de solucionar la crisis alimentaria en el campo, no desplegaron grandes planes que incidieran en todas las fases de la cadena alimentaria, sino que se limitaron al consumo, mientras que la producción de cultivos básicos quedó supeditada a las nuevas directrices de la economía neoliberal.

El panorama de la alimentación mexicana a fines del siglo xx era bastante lúgubre, y hasta ahora no se puede afirmar que haya acabado la emergencia alimentaria en el campo, ni en las

ciudades. Con la desaparición del sistema CONASUPO en la década de 1990, y con la apertura de la economía, se eliminaron las últimas barreras de protección tanto para el productor de básicos, como para la población que dependía de los subsidios gubernamentales. Aún queda mucho por estudiar sobre los desatinos políticos y programáticos en torno al problema alimentario en México, lo cual debería ayudar para comprender los derroteros actuales de la alimentación mexicana.

## Referencias

### *Archivo*

Archivo General de la Nación  
Hemeroteca Nacional de México

### *Hemerográficas*

El Día  
El Financiero  
El Heraldo de México  
El Sol de México  
El Universal  
Excélsior  
Proceso

### *Bibliográficas*

Appendini, Kirsten. *De la milpa a los tortibonos: la reestructuración de la política alimentaria en México*. México, DF:

Sillares, vol. 2, núm. 4, 2023, 25-82

DOI: <https://doi.org/10.29105/sillares2.4-51>

- El Colegio de México - Centro de Estudios Económicos; Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 2001.
- Bourges, Héctor, y Esther Casanueva. “Reseña histórica sobre la Nutriología en México”. En *Historias de la Nutrición en América Latina*, editado por Héctor Bourges R., José M. Bengoa, y Alejandro M. O’Donnell, 175–216. Sociedad Latinoamericana de Nutrición; Fundación Cavendes; Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, 2001.
- Cárdenas, Enrique. *El largo curso de la economía mexicana: de 1780 a nuestros días*. México, DF: Fondo de Cultura Económica; El Colegio de México, 2015.
- Heath, John Richard. “El Programa Nacional de Alimentación y la crisis de alimentos”. *Revista Mexicana de Sociología* 47, núm. 3 (1985): 115–35.
- Hewitt, Cynthia. *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970*. México, DF: Siglo XXI, 1988.
- Pedroza Ortega, Luis Ozmar. “El Sistema Alimentario Mexicano: su acción en el campo y en la alimentación, 1980-1982”. *Revista Historia y Geografía*, núm. 39 (2018): 21–48.
- . *Mejor comida para todos. La alimentación mexicana en campañas de higiene, nutrición y promocionales de la CONASUPO (1960-1988) [Tesis de Doctorado]*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2020.
- Redclift, Michael R. “Development Policy Making in Mexico: The SAM”. *Working Paper*, núm. 6 (1981): 1–12.
- Santos Baca, Andrea. *El patrón alimentario del libre comercio*. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.