



**Nueva
Antropología**

17

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

***crisis agrícola y
estrategia alimentaria***

SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO

Fernando Rello - Gustavo Esteva - Raúl Olmedo - Silvia Gómez Tagle - Héctor Tejera - Mechthild Rutsch - Francisco Javier Guerrero - Héctor Díaz Polanco - José del Val.

-DOCUMENTOS-

**Documento estratégico del SAM
Ley de Fomento Agropecuario**

El Sistema alimentario mexicano y la ganadería bovina de carne

Mechthild Rutsch*

Se ha escrito mucho sobre la crisis alimentaria del país —la necesidad de autosuficiencia en el renglón de los cultivos básicos y demás— tanto dentro del marco del SAM (Sistema Alimentario Mexicano), como en otros contextos de la vida política y socioeconómica de la nación. Sin embargo, respecto de este problema general, la ganadería nacional ha ocupado un lugar más bien secundario; al menos, así podría parecer, si se juzga por la intensidad del debate público en torno de este subsector. Pero, no por poco

discutida, esta problemática reviste menor importancia, ya que, generalmente, la producción pecuaria está estrechamente relacionada con la agricultura como tal, con las posibilidades de la alimentación y, asimismo, con la estructura agraria del país. En este sentido, en este breve ensayo intentaré hacer un análisis escueto, tanto de la problemática diagnosticada, como de las soluciones propuestas para la producción pecuaria, y, en lo específico, en cuanto a la ganadería bovina de carne, por lo que a los proyectos del SAM se refiere.¹

* Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH).

¹ Los documentos revisados, subproyectos del SAM, son los siguientes: SISTE-

Según el sector oficial, y, según lo declaró recientemente el secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la finalidad del SAM consistiría en "ligarnos no tanto a la suerte de la tierra y de los medios de producción, como a la suerte del hombre. Es urgente, por una parte, compartir riesgos con el ejidatario, comunero y minifundista", y, por otra, comprueba que "la cuestión de la producción agropecuaria es ya un problema de seguridad nacional".² Pensamos que aquí se sintetizan los dos objetivos *formales* del SAM: resolver el problema de la productividad y de la producción de los medios básicos de subsistencia vinculados en la solución a los problemas concomitantes de la "profundización de las contradicciones económicas y sociales",³ de "los problemas de heterogeneidad estructural", de las "relaciones de dependencia-dominación", todo lo cual dio por resultado una creciente "bipolaridad que caracteriza al agro mexicano",⁴ como repetida y acertadamente se pronostica dentro de los subproyectos del SAM. De esta

manera, lo que se presentó como El Sistema Alimentario Mexicano y las implementaciones propuestas en él, pretende ser un enfoque integral de la problemática en su conjunto.

A fin de proporcionar elementos de juicio al lector, repasaré a vista de pájaro, los diagnósticos y lineamientos más importantes contenidos en las 320 páginas de los documentos a que me refiero anteriormente.

La producción pecuaria participa con un porcentaje creciente dentro del sector agropecuario en su conjunto. Además, la producción de carne bovina y la producción de la leche, representan cerca de las dos terceras partes de la producción ganadera total. Ello, en una primera instancia, indicaría que el *stock* ganadero, es decir, las existencias de ganado bovino han ido creciendo sostenidamente durante los últimos tres decenios. Sin embargo, y como se apunta inmediatamente, en lo que se refiere a la eficiencia de la producción, una vez aplicados los parámetros, como son: composición y estructura del hato, tasas de procreo, tasa de extracción y demás, se demuestra una baja productividad; ello lleva a la conclusión de que la ganadería se expandió en el margen *extensivo*, donde las inversiones predominantes se concentran en la tierra y el ganado. Por otra parte, y por lo tocante al consumo aparente *per capita*, se señala que México muestra uno

MA INTEGRAL CARNE BOVINA y SUBSECTOR CARNE Y DERIVADOS, presentados en abril de 1980, como subproyectos respectivos del SAM.

² Declaraciones citadas en *El Día*, del 5.4.80, y *Excelsior*, del 5.4.80.

³ Sistema Integral Carne Bovina, pág. 161.

⁴ *op. cit.*, pág. 203.

de los más bajos índices, ya ni siquiera en comparación con países desarrollados, sino aun con países de la América Latina (mientras que en cuanto a existencias ganaderas, el país ocupa en ella el tercer lugar, después de Brasil y Argentina). Sin embargo, se destaca que, en realidad, los estratos medios y altos de la población consumen aproximadamente 60 kg/habitante/año, mientras que casi una tercera parte de la población total no tiene posibilidad económica para consumir este producto alimenticio.

Dentro de este panorama general, el subproyecto sigue identificando los principales sistemas componentes del Sistema Integral Carne Bovina, en base a la "caracterización físico-biológica, en la cual estos sistemas ganaderos se desarrollan",⁵ concibiendo a los mismos como "la resultante de la interacción de factores físico-naturales y económico-sociales que condicionan los procesos productivos de la ganadería".⁶ De aquí en adelante se subdividirá el diagnóstico sobre la producción, y respecto de la comercialización e industrialización, por regiones, siendo concebida tal clasificación como "base de las propuestas de solución de la problemática detectada".⁷ En las regiones ganaderas (esto es: región

norte árida y semiárida, región del Golfo y del Trópico, y región templada del Centro y Oeste) se analizarán las existencias de diversos sistemas con apego al destino de la producción; como son, por ejemplo, la exportación de becerros en pie, la faena en plantas TIF (Tipo Inspección Federal) para abasto y exportación; la faena en rastros municipales para abasto de pequeñas ciudades y de grandes centros de consumo. La expresión regional de cada uno de estos sistemas, o su combinación, determinan, según el planteamiento del SAM: "las relaciones que se establezcan entre los agentes y las funciones que ellos cumplen, con lo cual estos sistemas responden a dinámicas diferentes".⁸

A continuación se caracteriza a la región del norte por tres puntos básicos:

- 1) existe una ganadería de tipo extensivo;
- 2) las inversiones por hectárea son muy reducidas; y
- 3) su especialización productiva (sistema vaca-becerro), tanto como la marcada dependencia del mercado exterior.

Es esta región la que ocupa las más vastas superficies de tierras

⁵ *op. cit.*, pág. 33.

⁶ *op. cit.*, pág. 34.

⁷ *op. cit.*, pág. 35.

⁸ *op. cit.*, pág. 42.

ganaderas de toda la república (40 de 54 millones de hectáreas); el tamaño promedio de los predios existentes triplica el tamaño del promedio nacional. Las empresas se caracterizan por dos tipos básicos:

- 1) predios de criterio comercial;
- 2) predios de pequeños ganaderos de tipo tradicional, dentro de los cuales se cuentan las empresas especializadas para la cría de becerros de exportación y aquellas dedicadas al engorde, los llamados "concentradores", también dedicados al abasto interno.

Son estos últimos los que también adquieren la producción ejidal, caracterizada por un bajo rendimiento, puesto que no mostró mayores variaciones en los últimos veinte años. La ganadería ejidal representa así, una posición marginal con llamados "problemas estructurales" (tierra de mala calidad, carencia de asistencia técnica, etc.).

Para esta región, se diagnostica que la imposibilidad de desarrollar otros sistemas de producción está condicionada por la falta de recursos forrajeros.⁹ Y esta situación adquiere matices drámaticos cuando se comprueba que el 80% de las áreas se hallan sobrepastoreadas, y que

"se estima que se requieren de 20 a 30 años para restablecer el estado óptimo de productividad del tapiz natural".¹⁰ Sin embargo, se admite que existe la posibilidad de llegar a una duplicación del índice de agostadero, actualmente vigente, por medio de fertilización.

Por su lado, la región del Golfo y del Trópico destaca como la zona más dinámica, de mayor expansión y de más altas transformaciones dentro de la producción bovina, pues abastece en una proporción muy alta, al mayor mercado interno, el Distrito Fedral. Tanto el ganado de engorda (con un 300% en los estados del Trópico), como el ganado lechero (en un 55%, sobre todo, en los estados de Veracruz, Chiapas y Tabasco), experimentaron un aumento importante de 1960 a 1975. Según los datos obtenibles, se afirma, no cabe deducir que las tierras ganaderas tomaron un incremento sustancial en el Trópico,¹¹ y que tampoco se registraron problemas de la tenencia de la tierra en las regiones de engorde en los últimos años.¹²

El tipo de empresas existente se subdivide en: ranchos de engorde, de doble propósito, y ranchos dedicados a la cría de razas puras. Dentro de este panorama, se comprueba también la escasa importancia de

⁹ *op. cit.*, pág. 51.

¹⁰ *op. cit.*, pág. 53.

¹¹ *op. cit.*, pág. 65.

¹² *op. cit.*, pág. 66.

la ganadería ejidal, ya que la producción de este régimen de tenencia se especializa más bien en el cultivo de plantas tropicales. Se confirman las erogaciones relativamente altas en el control de enfermedades en relación con el total del costo de producción, y, asimismo, la posibilidad enorme de incrementar las posturas artificiales, las cuales han llegado a producir más de 600 kg de carne/hectárea/año, y cuya producción puede ser 2 o hasta 3 veces más alta que la actual; esto, según se argumenta, puede constituir la base para una zona de engorde de los becerros, hasta ahora exportadas por las empresas norteañas.

Para la región templada del centro y del oeste se diagnostica una ganadería de carne pobremente desarrollada, ya que, en más de las veces esa ganadería se encuentra subordinada a la explotación lechera. Por lo demás, es en esta región donde se ha comprobado una mayor proporción de ganado de propiedad ejidal y comunal. Sin embargo, también aquí el crecimiento de la ganadería, observado entre los años de 1960 y 1970 (203%), tuvo lugar en los establecimientos privados. En cuanto a las condiciones forrajeras de la zona, estas se caracterizan por deficientes en la gran mayoría de los casos.

La parte número cuatro del subproyecto del Sistema Integral de Carne Bovina se refiere a la caracterización de los procesos de *comercia-*

lización e industrialización. Para la primera de estas actividades se constata, en general, el problema de la no-participación de los productores en la comercialización y la variedad de intermediarios, según el destino de la producción: exportación, abasto interno, y para plantas TIF. Para todos ellos, se señala un gran poder de regateo y de control de áreas geográficas determinadas, debido a las relaciones personales, a un fácil acceso a las Uniones Ganaderas, al financiamiento de la producción a través de crédito de enganche y el control de un gran capital circulante, con tiempo de rotación sumamente rápido (10 días máximamente).

Estos agentes, en base a las relaciones de dominación-dependencia en donde figuran como los sujetos determinantes, funcionan como acopiadores y transportistas e introductores, etc., de ganado, obteniendo altísimas tasas de ganancia, estableciendo precios discrecionales y, según el texto del proyecto, "constituyen una barrera casi infranqueable entre los productores de carne y la demanda de los carniceros".¹³ En general, la concentración del poder, por lo que toca a los introductores, es tanto mayor en cuanto menor sea el rastro; pero incluso, para el caso de Ferrería, se habla de que hay 80 introductores, de los cuales 15

¹³ *op. cit.*, pág. 86.

controlan el 50% de la mercancía que pasa por este centro de abasto.

La situación es muy similar a la de los agentes intermediarios existentes para los animales destinados al engorde, participando los mismos en el 50% del valor final de un novillo.

Otras causas de esta comercialización deficiente, se dice que consisten en la existencia de una oferta atomizada, en la falta de ferias y subastas de ganado, en la carencia de clasificación establecida del ganado y de la carne, y en la falta casi absoluta de información sobre mercado y precios que pudiese manejar oportunamente el mismo productor.

La *industrialización* del sistema carne consiste en dos sistemas principales: la faena en los rastros municipales, y los del Tipo Inspección Federal (TIF, dedicados asimismo a la exportación y/o al abasto interno). Para el primer caso, se hace constar un grado de eficiencia muy bajo, ya que no se aprovecha íntegramente al animal faenado; que existen sistemas rudimentarios y condiciones precarias de higiene, y adolecen de poca capacidad para ejecutar la faena. Para el segundo caso, se informa de que, a nivel nacional, existen 30 plantas TIF, de las cuales 20 exportan sistemáticamente su producción, y 10 de ellas abastecen al mercado interno. La región norte árida cuenta con 17 plantas de ese tipo; 5 de estas empacadoras controlaron, en los últimos años, el 60%

del ganado total faenado en estas empresas. Para la región húmeda, se cuenta con 6 plantas, de las cuales 4 controlan el 74% del ganado sacrificado en la región; pero las dos más importantes de ellas son administradas por las Uniones Ganaderas de Tabasco y Chiapas. A su vez, la región templada contó con 7 plantas; 4 de estas, agrupadas gremialmente, controlaron el 80% del mercado regional, 3 pertenecen a una misma empresa, lo cual determinaba el control del 65% de la faena total en las plantas TIF.

En cuanto a esta situación, se destaca que, por consecuencia de lo que se llama un "mercado imperfecto", y derivado del hecho de que la oferta de ganado supera la demanda de plantas (en su mayor parte, se sacrifica ganado de desecho, para su deshuesamiento posterior, cuando se trata de exportación; pero también se sacrifica ganado engordado destinado al aprovisionamiento de cortes especiales para los grandes mercados de consumo en el interior del país); estas empresas, por lo general, pueden prescindir de agentes intermediarios. Se determina "la existencia de comportamientos colusorios por parte de estas empresas que controlan esos mercados".¹⁴ Para una ilustración más detallada de tal situación, se explica que las empresas agrupadas gremialmente —ya

¹⁴ *op. cit.*, pág. 115.

sea en la Unión de Empacadoras, ya sea en la Asociación de Empacadoras— controlan, a nivel nacional, el 60% de la faena que llevan a cabo estas mismas plantas; una sola de ellas tenía el control del 42% del total. Esta elevada concentración, a nivel de las empacadoras TIF —se concluye— ha determinado una integración vertical creciente (engorda de ganado, faena y procesamiento, elaboración de productos embutidos, y hasta venta de cortes de carnes frescas); ligada por parte de la empresa más fuerte a relaciones estrechas con las empresas transnacionales actuantes en el mercado de la carne del país vecino.

En lo referente al comercio externo del subsector, es decir, la exportación de becerros en pie y de carne deshuesada hacia los E.U.A., se asienta, en primer lugar, una fuerte dependencia por parte de la ganadería del norte de los ciclos productivos del país vecino, lo cual se evidencia por el hecho de que una proporción creciente del ganado faenado por las plantas TIF “se destina al mercado interno, en la medida en que las condiciones de realización externa se hacen más desfavorables”.¹⁵ Al mismo tiempo, se diagnostica que una baja en la demanda estadounidense provoca un sacrificio mayor de los vientres de la ganadería nortea. El cálculo

del promedio de cabezas exportadas (en pie y en carne deshuesada y en canal) arroja la cifra de un millón de cabezas anuales, las cuales, destinadas al mercado interno en vez del exterior, podrían elevar en un 25-30% la oferta interna de carne. Sin embargo, como se anota en seguida, las exportaciones en este renglón no pueden terminar bruscamente ni por la fuerza, ya que existe “además, toda una tradición de exportaciones de ganado en pie que es muy difícil de cortar en forma abrupta”.¹⁶

Por el panorama expuesto se llega a la conclusión de que el comercio de carne con México es de importancia muy escasa para los Estados Unidos (el 5% solamente de la demanda de este tipo de animales en el vecino país), constituyendo rubros “que atienden una demanda derivada de los sistemas ganaderos estadounidenses”,¹⁷ pero significando para México una dependencia muy fuerte hacia los sistemas y ciclos productivos ganaderos del vecino. Por lo mismo, se concluye, que para lograr una reorientación de la producción del norte hacia el mercado interno (evitar matanzas masivas de vientres en la fase baja del ciclo productivo), las inversiones requeridas “deben de contar como condición imprescindible

¹⁵ *op. cit.*, pág. 147.

¹⁶ *op. cit.*, pág. 145.

¹⁷ *op. cit.*, pág. 151.

con una garantía estable en la realización de la producción".¹⁸ Es decir, la política estatal debe buscar atractivos programas de apoyo a las inversiones de la producción de carne para el mercado interno. A la vez, la solución de este problema estaría estrechamente relacionado con la eficiencia de los programas de producción que se proponen para la región tropical, ya que es en esta donde se puede visualizar una región de engorda para la cosecha de becerros del norte.

En lo que se refiere al papel del estado en la ganadería, se dice que existe una gran ineficiencia, relacionada con la dispersión y falta de coordinación de las múltiples dependencias que atienden a los problemas del subsector. Se comprueba que "el bajo nivel productivo de la ganadería bovina mexicana es una consecuencia directa de las carencias existentes en materia de investigación y de asistencia técnica a los productores".¹⁹ Aparte sus tareas de investigación y asistencia técnica, el estado debe resolver con más eficacia el problema de los índices de agostadero, que está relacionado con las inafectabilidades ganaderas, a fin de que se permita, con la seguridad obtenida en materia de tenencia, un flujo de mayor capi-

tal y de inversiones productivas hacia el subsector.

Dentro del apartado acerca de la *Identificación de los Problemas* existentes en el Sistema Integral de Carne Bovina, se plantea, en primer lugar, la falta de un Instituto Nacional de la Carne, que coordinara todas las acciones estatales dirigidas hacia el sector pecuario. Para la fase de la *producción*, se detectan como problemas principales: una agudización de la falta de oferta interna de carne; la expansión de la ganadería a costa de la agricultura ejidal; la profundización de las contradicciones socio-económicas entre los productores pecuarios (privados y ejidales); la poca dinámica en inversiones productivas causados por la poca seguridad en materia de la tenencia de la tierra; y la consiguiente erosión y degradación de este medio de producción; la negligencia existente, por parte del estado, en cuanto a la asistencia técnica proporcionada en mucho mayor medida a la ganadería privada que a la ejidal; las relaciones de dependencia-dominación que se establecen entre el productor criador hacia el productor engordador; y, finalmente, la existencia de los sistemas ganaderos, fundamentalmente el de la producción de becerros para la exportación, cuyas dinámicas productivas dependen más del exterior que de las condiciones internas de la producción pecuaria, y los cuales, siendo un núcleo fuerte del poder

¹⁸ *op. cit.*, pág. 153.

¹⁹ *op. cit.*, pág. 157.

del sistema total, es sumamente difícil de guiar por la política económica que se quiere aplicar internamente.

En el mismo orden de cosas, para la *comercialización*, se identifican los problemas siguientes: excesivo intermediarismo, excesivos márgenes de ganancia, que repercuten como desestímulo al productor. Este problema es "un reflejo de la carencia de canales de concentración directa entre productores ganaderos, criadores y engordadores".²⁰ Un segundo problema se encuentra en el caso de las exportaciones de becerros en pie, para cuya comercialización existe un gran poder por parte de las uniones ganaderas regionales; esto puede presentar, según se dice, "problemas derivados de las relaciones de intercambio entre productores que manejan una reducida escala de producción y aquellos que disponen de grandes lotes de ganado para exportación".²¹ Por otro lado, se concibe la necesidad de una investigación acerca de los préstamos que otorgan los organismos internacionales, ya que estos conllevan cierto condicionamiento en lo que a aplicación de técnicas y origen de insumos y bienes de capital se refiere.

Para la fase de la *transformación industrial*, se enumera la si-

guiente problemática: los animales sacrificados en plantas TIF, por lo general, son aprovechados integralmente (conlleva un cambio, es decir, venta de la propiedad del animal), mientras que la faena en los rastros municipales es mucho menos eficaz (no implica un cambio en la propiedad del animal); el tamaño óptimo de las plantas TIF sería el necesario para unas 600 a 1 000 cabezas diarias, en tanto que rastros para 4 000 animales por día pierden eficiencia; asimismo, se dice que la localización de las plantas en la cercanía de las regiones productoras podría disminuir el excesivo intermediarismo. Por otro lado, constituyen un problema serio las condiciones de higiene y de control en los rastros y en las plantas, y, las relaciones de dominación existentes entre productor y/o industrializador.

Por lo tocante a la *distribución*, la problemática se ve del siguiente modo: se consideran tres agentes; es decir, carnicerías, supermercados y mercados sobre ruedas, y se establece que "los principales problemas en esta fase, surgen casi exclusivamente en relación a la propia fase, y no de las relaciones que se establezcan con otras fases".²² En consecuencia, se identifican como problemáticos la falta de higiene, la falta de un sistema de precios

²⁰ *op. cit.*, pág. 165.

²¹ *op. cit.*, pág. 166.

²² *op. cit.*, pág. 173.

diferenciales, según cortes de la res, y el encarecimiento debido a la ineficiencia que "acompañan a este proceso".²³

Por lo que respecta a la fase del *consumo*, se considera que los problemas que se manifiestan en la misma, competen a la totalidad de la sociedad mexicana, y no pueden solo ser combatidos por el Sistema Integral de Carne Bovina.

En base a la identificación de los problemas arriba resumidos, se proponen a continuación los siguientes *lineamientos políticos*:

1) la creación de un nuevo *organismo estatal*, dependiente de la SARH, por medio del cual se asegurara la visión y acción integral sobre el sistema nacional de la carne.

2) La necesidad de lograr una expansión de la producción ganadera en base a *procesos de producción más intensivos*, evitando el desplazamiento de la agricultura campesina por la ganadería extensiva (condicionado a la resolución de los problemas de índices de agostadero), atendiendo a las diferentes racionalidades de producción de la empresa pecuaria y la de tipo ejidal o comunal. Asimismo, al menos en una primera instancia, se

deberá dar preferencia al apoyo a la producción de la ganadería ejidal y a las pequeñas propiedades ganaderas (hasta 100 cabezas).

3) Proporcionar un *apoyo a los productores criadores*, a efecto de disminuir las relaciones de dependencia-dominación entre estos y los engordadores, fomentando el *reagrupamiento de predios de tamaño reducido*, a fin de elevar la oferta de cada productor y con ello el poder de regateo.

4) En cuanto a la *exportación de becerros*, se estima necesario reorientar la producción al mercado interno en un plazo realista y de manera gradual; ello se deberá llevar a cabo en base a un apoyo al productor del norte, garantizando cierto precio para su producto. Al mismo tiempo, se estima conveniente intensificar la investigación encaminada hacia el establecimiento de zonas de engorda en el trópico. En el corto plazo se considera necesario fomentar la *organización ejidal ganadera autónoma*, y que, entre otras cosas, recaiga también el beneficio de la exportación sobre la misma.

5) Por lo tocante a la *comercialización*, y para evitar el excesivo intermediarismo se propone,

²³ *op. cit.*, pág. 174.

a fin de establecer un mercado más competitivo, emplear canales adecuados que operen con participación estatal, y valerse de organismos crediticios dedicados a apoyar la compraventa de ganado. Estos canales se visualizan como subastas periódicas, de unas 1 200 cabezas bovinas por evento, la concurrencia de unos 50 a 60 compradores, e igual número de vendedores. En estas subastas deberán concurrir también representantes de los rastro y plantas frigoríficas, y los comercializadores para la engorde. Asimismo, y para efecto de una comercialización más eficiente, se buscará la integración vertical de la producción, con énfasis en la integración vertical de los ejidos.

6) Para la *industrialización* de la carne bovina, se considera necesario eliminar a largo plazo el régimen de maquila en el sacrificio, y sustituirlo por la compraventa en las subastas, con lo cual se puede lograr una mayor eficiencia en el proceso de industrialización. Se propone concretamente el establecimiento de 12 nuevas plantas frigoríficas para la zona del Golfo y del Trópico, ya que es esta zona la que muestra el más marcado déficit de plantas en relación con el aumento de producción esperado. De estas, por lo menos tres, de-

berán ser de propiedad estatal, y el resto, propiedad de uniones regionales de productores, con preferencia al sector ejidal, y ninguna de ellas deberá efectuar trabajos de maquila.

7) En cuanto a la fase de la *distribución*, se pone de resalto la gran necesidad de una clasificación oficial de los diferentes cortes de la res, conjuntamente con precios diferenciales, ajustados al grado de terminado, conformación, y demás criterios que pueden redundar en estímulo al productor, y en beneficio de los consumidores cuyos ingresos son reducidos. Además se propone la instrumentación de una campaña nacional de difusión al consumidor sobre este nuevo sistema, a la vez de que estos cortes deberán ser obligatorios para los rastro y plantas de sacrificio.

8) Para el problema del *consumo*, se propone una política orientada a reducir el consumo *per capita*, de los estratos de altos ingresos, para poder favorecer de esta manera, al consumo de los estratos de bajos ingresos.

Ahora bien, dentro del subproyecto denominado *Subsector Carne y Derivados*, se añaden y detallan algunos de los lineamientos políticos propuestos, especialmente sobre

la producción forrajera, la sanidad animal y el mejoramiento zootécnico del hato bovino.

Por lo tocante al primer renglón, se estima oportuna la implementación de un programa orientado al aumento del uso de pasturas mejoradas, cuya responsabilidad "recaerá en la Dirección General de Extensión y el Banco Nacional de Crédito Rural".²⁴ Para el logro de este objetivo se considera pertinente asimismo el desarrollo de un programa de semillas certificadas, "bajo la coordinación de PRONASE, el INIA y el INIP, cuyo cometido será el de proporcionar semillas de alta calidad genética y en cantidades suficientes para la instalación de las praderas permanentes y anuales requeridas".²⁵ La finalidad del subprograma mencionado es lograr la siembra de leguminosas para praderas permanentes, la siembra de especies forrajeras, y también la fertilización en cobertura sobre el tapiz natural, para lo cual se comprobó que la producción pecuaria puede ser cuatro, tres y dos veces superior, respectivamente, a la efectuada sobre campo natural.

En cuanto al mejoramiento zootécnico, y dada "la existencia de un muy alto grado de control oligopólico, por parte de las empresas

transnacionales en el mercado de alimentos balanceados y producción de líneas genéticas puras",²⁶ se propone un proyecto, en colaboración con ALBAMEX, a fin de regular el mercado de líneas genéticas, sobre todo, para la avicultura y la porcicultura. Ello se hace, tanto más apremiante, cuanto que "el comercio de estos productos en el país está controlado por alrededor de seis empresas, de las cuales tres o cuatro controlan también el mercado comercial de alimentos balanceados, ligando y condicionando la comercialización de ambos productos".²⁷

En base a este breve resumen de lo que se expone en las 400 páginas de los subproyectos aludidos, quiero señalar algunos aspectos relevantes respecto de los planteamientos y los lineamientos políticos propuestos.

En primer lugar, la lectura de estos documentos deja entrever la falta de criterios unificados en los diagnósticos enunciados. Así, por ejemplo, en la primera parte, se comprueba que *no* existen indicios de un desplazamiento de la agricultura por la ganadería, en cuanto a la región tropical se refiere, mientras que en el apartado denominado "Identificación de los Problemas", tal desplazamiento se da por un hecho, y se considera como una de

²⁴ SAM, *Subsector carne y derivados*, México, abril de 1980, pág. 22.

²⁵ *Ibíd.*, pág. 23.

²⁶ *Ibíd.*, pág. 35.

²⁷ *Ibíd.*, pág. 35.

las problemáticas por corregir a través del SAM. Otro juicio contradictorio se emite en el apartado acerca de la regionalización de la ganadería mexicana, cuando se señala que en las Huastecas no se hayan registrado movimientos agrarios en torno de la tenencia de la tierra.²⁸ En fin, los subproyectos, en lo general, dejan la impresión de poca coherencia entre algunos planteamientos centrales, y, lo que es más, incongruencias importantes entre planteamientos iniciales y las soluciones propuestas.

En el texto del documento se hace constar la existencia de una "profundización de las contradicciones entre la ganadería ejidal y la privada"; tales contradicciones, sin embargo, se visualizan en términos de lo que se denomina "racionalidades productivas distintas". Con tal designación, que se considera explicativa, se deja de lado o, más bien, se elude un análisis crítico y primordial: la distribución actual del medio de producción principal.

Veamos algunos hechos al respecto: para el sector ejidal, el índice de tenencia de la tierra, en cuanto a terrenos ganaderos se refiere, es verdaderamente ínfimo: el 12% del total de la superficie dedicada a tal actividad, y, dentro de los pastos naturales en posesión ejidal, el 67% constituyen terrenos cerriles, mientras que el porcentaje restante comprende mayormente terrenos de segunda calidad (esto es, no son, en su mayoría, terrenos de humedad o de riego).²⁹ Aparte, y como en el mismo estudio se señala (véase cuadro 17 del mismo), el grueso de la superficie se ha concentrado tradicionalmente en predios privados mayores de 5 hectáreas. Todos estos datos se refieren a un país en donde la mitad de la superficie territorial está dedicada a la producción pecuaria. En el documento se pone de relieve el hecho de que, a pesar de esta baja participación en el primordial medio de producción, en cuanto al sector ejidal, este concentra en su poder al 40% de las exis-

²⁸ Al respecto, cualquier lector atento de noticias periodísticas puede refutar fácilmente este enunciado, ya que mínimamente desde el año de 1978 hasta la fecha, el testimonio de litigios agrarios en torno de terrenos ganaderos, tanto en las Huastecas como en otras partes del país, es notorio y reflejado no solo en declaraciones de los mismos campesinos, sino también en los del

sector oficial, de la CNG y del sector privado. El caso más reciente y notorio será, tal vez, el de Santa Fe La Laguna, el cual incluso se propuso como litigio en el tribunal internacional Russell.

²⁹ Porcentajes calculados según cuadros correspondientes del Censo Agrícola Ganadero y Ejidal, 1970.

tencias ganaderas. Sin embargo, tal dato no es relevante al nivel analítico, ya que si se le contraponen los datos acerca de la participación ejidal en el valor total generado por el subsector pecuario, se nota un descenso sistemático: del 26% en 1950 se reduce al 17.7 en 1970 para los ejidos, y del 41% desciende al 9.0% para las poblaciones en el mismo lapso. Es decir, pues, que la posesión formal de un 40% del hato ganadero del país, no significa una participación proporcional en la distribución de la riqueza creada por el subsector.

Un primer análisis de estos datos llevaría a la conclusión de que la empresa privada ha monopolizado prácticamente este subsector productivo. Esto, en primer lugar, se evidencia a través de la distribución de la tenencia de la tierra, por lo que debería cuestionarse su estructura actual, máxime cuando se señala en el mismo documento que la ganadería ejidal es "poseedora orgullosa" de las tierras ganaderas de peor calidad, que ha recibido nula asistencia técnica, etc., y que tal estado de cosas, en los últimos 20 años, no ha cambiado sustancialmente; a la vez se apunta que la eficiencia productiva desplegada por este subsector (recordémoslo, prácticamente, de monopolio privado) y a nivel nacional promedio, muestra cifras por debajo de la mayoría de los índices registrados para otros países de la América Latina.

Por último, el dato referente al 40% de las existencias pecuarias de propiedad ejidal, mientras su participación en el valor total generado por el subsector es decreciente, se explica no solo por el hecho citado en el proyecto de nula asistencia técnica dirigida al ejido ganadero y otros factores agravantes, sino también por un factor de índole económico-social ignorado o soslayado del todo por los autores: la llamada "ganadería al partido", mecanismo mediante el cual el ejidatario aparece formalmente como el poseedor de parcelas y de ganado, cuando en realidad se convirtió hace mucho en proletario agrícola y, además cuando hace mucho que la ganadería privada se sigue beneficiando con este sistema, el cual tiene su paralelo en la agricultura con el arrendamiento de tierras ejidales.³⁰

³⁰ La existencia de este fenómeno se comprobó en varios estudios del caso, inclusive patrocinados por el mismo sector oficial. Véase, por ejemplo, C. Moreno et al, Centro de Investigaciones de Desarrollo Rural, *Organización y Participación Campesina en una Región Ganadera Tropical. Estado de Tabasco*, multicopiado, sin fecha. A. Schejtman y R. Sepúlveda, *Un Modelo para la Evaluación de la Ganadería al Partido*, México, 1977, (multicopiado).

Así, pues, en lugar de analizar y llegar al trasfondo crítico económico y social de la baja productividad ganadera en general, la exposición basa sus afirmaciones más bien en argumentaciones de carácter ecológico y de naturaleza jurídico-legal; los cuales han sido esgrimidos desde años atrás por la iniciativa privada que opera en este subsector. De manera tal, que el razonamiento varias veces anotado a lo largo de los diversos párrafos (por ejemplo en las páginas 158 y 163) parte del reconocimiento de que el problema de la baja productividad no solamente se debe a la falta de factores ecológicos propicios y a la ausencia de inversiones productivas suficientes y a largo plazo, sino que tales factores están condicionados por los de "índole económico-legal"; en concreto, estos son: la falta de seguridad o inafectabilidad en materia de la tenencia de la tierra, reinante aunque se espera remediar por medio de la aplicación de los índices de agostadero ya establecidos. Una vez resuelta esta aplicación, se nos dice, se dará estímulo definitivo al mayor uso de tecnología pecuaria, a la productividad como tal, y se disminuirá asimismo la exportación de las reses a los Estados Unidos, en favor del engorde en el interior del país. Lo que aparece entonces aquí, como causa final y unilateral de los problemas que hay en el subsector, es la inseguridad en la tenencia de la tierra de la propiedad pri-

vada, a pesar de que en el mismo estudio se hace constar por otro lado, la concentración del primer medio de producción en manos privadas, existente aún en la actualidad. Siguiendo la propia lógica de tal análisis y, bajo el supuesto de que lo que se busca es una solución *social* y de fondo a los problemas obvios del subsector, se esperaría que ahora se propondrá una modificación real a la estructura de la tenencia de la tierra en la rama pecuaria. Sin embargo, en ningún momento se resuelve este punto y, por lo tanto, deducimos que la exposición adolece de un fallo serio. Pero lo que es más, se dice claramente que el artículo 27 constitucional, desde su redacción primera determina como inafectable un área suficiente para la manutención de 500 cabezas de ganado mayor, o sus equivalentes en ganado menor; este estado de cosas, se afirma, condujo a que la ganadería privada expandiera sistemáticamente sus terrenos, en vez de intensificar la producción, derrochando así un recurso que pertenece a la nación; provocando la creciente erosión de los suelos en muchas partes de la república, etc.; logrando así un aumento en los índices de los agostaderos naturales. Aquí cabría preguntarse entonces si la solución de esta problemática no deberá ir a sus mismas raíces. Es decir, habida cuenta de los resultados obtenidos en cuanto a productividad, diversificación de ingresos, etc., durante

las últimas décadas, se debería cambiar primeramente la legislación vigente, en el sentido de fijar un límite máximo de terreno a la propiedad privada (y no un máximo de cabezas mantenidas), basándose este límite de tenencia en la potencialidad futura (obtenible a través de fertilización sobre cobertura, por ejemplo); esto implicaría desechar el criterio que está aún en vigor para la determinación de los índices, el cual se basa en el estado actual y "natural" del suelo, provocado, en la mayoría de los casos, después de cuarenta años de uso depredatorio. Así, se contrarrestaría también la tendencia de los índices de agostadero a inflarse actualmente determinados "debido a negociaciones políticas", como expresó el presidente de la Asociación de Médicos Veterinarios Zootecnistas Responsables.³¹

Pero, de hecho ni en los proyectos del SAM, expuestos aquí escuetamente, ni tampoco en la política oficial posterior, se tiene en cuenta esta raíz primordial de la problemática ganadera. Haciendo un poco de historia reciente, se recordará que el exsecretario de la Reforma Agraria, Antonio Toledo Corro, suscribió un convenio con los ganaderos de Chiapas, para que estos pu-

diesen sembrar el 20% de las tierras en su poder, con cultivos básicos, a fin de contribuir al abatimiento de la crisis alimentaria del país.³² En esta ocasión, "el secretario de la Reforma Agraria, Toledo Corro, reveló que 16 millones de hectáreas, que actualmente se destinan a la gandería, pueden ser abiertas al cultivo..."³³ Sin embargo, este convenio fue rechazado posteriormente por la Confederación Nacional Ganadera por no ofrecer suficientes garantías jurídicas y por contravenir lo dispuesto en la Constitución.³⁴ Lo que en aquella ocasión, como convenio entre Estado y ganaderos regionales, tenía un cariz anticonstitucional, se sanciona en los últimos días de diciembre de 1980, con la aprobación de las modificaciones propuestas a la Ley Federal de Reforma Agraria. Dentro de los últimos se autoriza un cambio de la legislación vigente, en el sentido de

³² El convenio fue suscrito el día 9 de abril de 1980; su texto íntegro se publicó en el diario *El Día*, del 10 de abril de 1980.

³³ Citado según *Excélsior*, 10.4.80.

³⁴ La cuadragésima asamblea general ordinaria de la CNG rechazó las autorizaciones concedidas para sembrar en 20 por ciento de las extensiones ganaderas, "por inconstitucionales" y "porque atentan contra la seguridad de la pequeña propiedad ganadera"; citado según publicación de *Excélsior*, 17.VI.80.

³¹ Declaración del M.V.Z. Jaime Velázquez Bermúdez, citado según *Uno más uno*, 12 de agosto de 1980.

que se podrá otorgar por escrito, y por parte de la Secretaría de Reforma Agraria, el derecho de comerciar con los excedentes del cultivo de gramíneas y leguminosas originadas en los terrenos amparados por inafectabilidades ganaderas, una vez satisfechas las necesidades del ganado de la finca respectiva.³⁵

Lo que procedía, según la Ley de Reforma Agraria, en el caso último, sería un cambio de inafectabilidad ganadera hacia la calidad de inafectabilidad agropecuaria. Esto mismo implicaría una computación distinta de los terrenos, esto es, una reducción de la extensión total, y, en este caso, un eventual reparto a los campesinos solicitantes.³⁶ En

³⁵ Texto reformado del artículo 260 de la Ley federal de reforma agraria "Se considerarán como terrenos de agostadero aquellos que, por precipitación pluvial, topografía y calidad produzcan en forma natural o cultivada pastos que sirvan de alimento del ganado.

"Los propietarios de predios destinados a la ganadería cuya superficie no rebase la extensión necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor, o su equivalente en ganado menor, en base a los coeficientes de agostadero determinados conforme al reglamento respectivo tendrán derecho a la expedición del certificado de inafectabilidad de pequeña propiedad ganadera. . .

"La producción de forrajes deberá destinarse al consumo del ganado que se tenga en el predio. Si llegara a demostrarse que se comercia con esa producción, en vez de aplicarla al fin señalado, la propiedad dejará de ser inafectable, se determinará la extensión de la pequeña propiedad según el artículo 258, y el resto se aplicará a la satisfacción de necesidades agrarias.

"No se considerará en este último caso a quienes manteniendo el número de cabezas que corresponde al coeficiente de agostadero aplicable conforme al reglamento respectivo, comercien con los excedentes de forrajes que lleguen a obtener. Los interesados podrán obtener las autorizaciones correspondientes para el ejercicio de este derecho ante la Secretaría de la Reforma Agraria, la que tendrá la obligación de extenderlas cubriéndose los supuestos a que se refiere este párrafo."

(subrayado nuestro)

³⁶ Artículo 260 de la Ley Federal de Reforma Agraria, texto antiguo:

"Se considerarán como terrenos de agostadero aquellos que por precipitación pluvial, topografía y calidad produzcan en forma natural o cultivada pastos que sirvan para alimento del ganado.

"Para los efectos de este artículo cuando una parte de la unidad ganadera se dedique o pueda dedicarse en términos costeables a la siembra de plantas forrajeras como maíz, sorgo,

resumen, tanto en los enunciados del Sistema Alimentario Mexicano, como en las modificaciones a la ley Federal de Reforma Agraria aprobadas conjuntamente en la Ley de Fomento Agropecuario, el problema de la estructura de la tenencia de la tierra en el subsector pecuario no solo no trata de resolverse, eliminando la aguda preponderancia de la iniciativa privada y la consiguiente acumulación de terrenos en latifundios abiertos o simulados, sino que, al contrario, de hecho se dan seguridades jurídicas mucho más amplias para la operación capitalista en la ganadería. Esto es cierto, aun cuando en el artículo 43 de la Ley de fomento agropecuario se declara de

soya y demás que señala el reglamento, para el sostenimiento exclusivo del ganado de la finca, esa superficie se considerará como agrícola, en la proporción correspondiente, excepto en el caso de que se encuentre sembrada de pastos y el área total de inafectabilidad se completará con terrenos de agostadero.

“Los terrenos agrícolas se computarán conforme a las equivalencias establecidas en el artículo 250 y el resto del porcentaje de inafectabilidad por cubrir se completará conforme a las normas establecidas para fijar la propiedad ganadera. En este caso se expedirá certificado de inafectabilidad agropecuaria.”
(subrayado nuestro).

utilidad pública la expropiación de terrenos ganaderos “susceptibles de cultivo” dónde en todo caso, cabría la pregunta, si a través de este enunciado no se está cimentando legalmente un punto de vista harto anacrónico y positivista; como se expresó un agrónomo renombrado: “no hay vocación agrícola o ganadera o forestal de las tierras. . . , son los factores sociales y económicos los que definen esa vocación”.³⁷ Por último, solo señalaremos que tal concepción equívoca de la “susceptibilidad”, “vocación” y “calidades naturales e inherentes” de la tierra ha servido, en no pocos casos, a la iniciativa privada, para justificar sus prácticas obsoletas y, a veces ilegales, en el subsector pecuario,³⁸ por lo que tampoco en la discusión oficial del asunto se logra una superación de tal “fatalidad falsa”, para hablar con las palabras del autor arriba citado.

Ahora bien, el proyecto del SAM incluye varias proposiciones y previsiones acerca de la comercialización dentro de los sistemas de carne y derivados. Se establece, en una primera instancia, la exis-

³⁷ Dr. Jesús Uribe Ruiz, comentario publicado en *El Día*, 10.6.80.

³⁸ Para una discusión ejemplificada de este problema, véase Mechthild Rutsch, *La ganadería capitalista en México*, multicopiado, mayo de 1980, capítulos I y III.

tencia de una gran monopolización en este sistema derivado, el cual surge a causa de las relaciones de dependencia-dominación imperantes en el campo. Dentro de estas se menciona como determinante el mecanismo de crédito de enganche; es decir, el adelanto de capital, por un acopiador por ejemplo con la contrapartida de promesa de venta por parte de un productor directo. Este mecanismo, a su vez, se nos dice, determina la posibilidad de que se establezcan precios discrecionales y comportamientos colusorios. Aparte de ello, se pone de resalto el gran poder de las empresas transnacionales operantes en esta rama, materializado en el control de un 80-90% de las ventas de alimentos balanceados, y, muchas veces, de la venta condicionada de estos productos a la compra de pies de cría proporcionadas por las mismas empresas.

Partiendo de tales conceptos, que consideramos dignos de aplauso, se llega, sin embargo, a proposiciones de resolución que, en el mejor de los casos, se pueden calificar de ineficaces. De nueva cuenta no se trata de resolver el problema desde sus mismas raíces, ya que el establecimiento de las subastas y de 12 rastros frigoríficos (3 de ellos de propiedad estatal) podrían muy bien servir de medida de apoyo a un programa de producción y comercialización más racional; pero, obviamente, de ninguna manera resuelve-

rán el vicio del crédito de enganche, es decir, del financiamiento de la producción; aun cuando se contempla, como medida de control, la participación estatal y de la banca pública y privada en las mismas subastas.

Hay que anotar por cierto, que a medida que el lector avanza en el texto del Sistema Integral Carne Bovina, el diagnóstico inicial de los vicios de la comercialización, el cual partió de la determinación del enganche por crédito, se desliza en medida cada vez mayor hacia sus consecuencias: "la oferta atomizada" existente en distintas regiones. Con tal "trasplante" de los niveles de análisis se explica entonces el porqué súbitamente las medidas o lineamientos políticos propuestos (establecimiento de subastas y demás) servirán como la varita mágica que tiene el poder de convertir todo lo negro en blanco. Realmente parece un cuento de hadas que no se propongan medidas más decisivas después de haber diagnosticado problemas tan graves como el de que el intermediarismo, existente actualmente, participa con un 50% en el valor final de un novillo, y del gran poder que ejercen las transnacionales en este renglón.

Dicho sea de paso, las medidas propuestas no son de ninguna manera originales o novedosas, y son aún menos avanzadas de las que proponen funcionarios expertos en tales problemas de la misma SARH,

por ejemplo, y visualizados desde los años cuarenta. Si hasta ahora no se llevaron a cabo, no es debido ni siquiera a falta de visión, sino precisamente a causa del gran poder y de la monopolización cada vez más acentuada en el sector comercial de la ganadería. Además, y como también se resalta en el estudio, las grandes empresas operantes en este ámbito, tienden cada vez más a una sólida integración vertical de sus procesos productivos, por lo que será poco efectivo luchar contra un goliath de tales dimensiones lanzándole piedrecillas, tales como subastas, etc.

En atención a la propuesta de una "generalización de las prácticas de contratación directa entre el Banrural, como agente engordador, y la CONASUPO, como agente distribuidor", ya que se califica a los intermediarios para consumo interno como "una barrera infranqueable entre los productores de carne y la demanda de los carniceros", se podría deducir consecuentemente que la acción correcta sería una intervención estatal expropiatoria de estos agentes causantes de tal desorden social y una responsabilidad mayoritaria del estado en tal renglón.

Aquí sería necesario entonces plantearse precisamente una perspectiva integral que hiciera congruente la necesidad de alimentación de granos básicos con la igualmente apremiante necesidad de alimentación

de proteínas animales. Este mismo aspecto nos lleva a otro problema de la comercialización: la tradicional exportación de becerros en pie y de carne deshuesada y en canal al vecino del norte. Durante la exposición de la problemática de este fenómeno, se hace constar en el estudio la urgente necesidad de reorientar la producción del norte del país al mercado interno; este logro significaría un aumento de la oferta interna del orden de un 20 al 30%. Aparte este enunciado, se afirma primeramente (véase pág. 151 del estudio) que las exportaciones mexicanas son de "muy poca trascendencia" para los E.U.A., mientras que posteriormente (véase pág. 200) se habla de una "fuerte demanda" de los predios engordadores de ganado fino del sur de los E.U.A. para esta materia prima mexicana. A estos juicios algo contradictorios se contraponen el hecho de que, en el último decenio, entre el 60 y el 80% de las importaciones efectuadas por el país vecino, y en cuanto a ganado en pie se refiere, fueron cubiertos por México, mientras que la importación de carne deshuesada, es decir, ya maquilada, siempre se hizo con arreglo a cuotas restringidas impuestas arbitrariamente por el país importador.

De esta manera, se ve claramente que sí existe una demanda importante por parte de los Estados Unidos por el producto vivo, y, a la vez, se comprueba la existencia de una

dependencia muy estrecha, resaltada también en el estudio de la ganadería norteña hacia el mercado de los Estados Unidos. Pero Tal dependencia no solo se restringe de manera exclusiva a las áreas del norte, ya que sus efectos nefastos se dejaron sentir en años pasados que coincidieron con un precio alto en la frontera (efecto de una demanda más alta que la promedio). Estos efectos se expresaron entonces en el fenómeno del contrabando, aun de animales del sur, traídos y vendidos en la frontera con el país vecino, según denuncias. A este último problema no se hace alusión alguna en el subproyecto del SAM, a pesar de que, en documentos de la misma SARH, se cuantifica este hecho, el cual a su vez provocó el establecimiento de la línea de control de ganado, y entre cuyos efectos nocivos se cuentan el sobrepastoreo en las zonas del norte, y asimismo la reinfestación con garrapata de áreas que ya habían sido declaradas libres de este mal.

La medida que se propone para reorientar la producción al mercado interno implica un precio subvencionado que se otorgará por parte del estado a los productores del norte. Sin embargo, aun cuando se llegara a realizar este, no se ve cómo podría contrarrestar realmente la tendencia de las empresas privadas a buscar la máxima ganancia posible, y cuando, como también se comprobó, ello sucede incluso en ciertas

condiciones con los animales del sur.

Por otro lado, si realmente se desea reorientar la producción al interior del país y, en consecuencia, se propone el engorde de las reses en las zonas tropicales, cualquier persona medianamente enterada de los problemas del trópico se preguntará cómo será posible que becerros de razas especializadas, como los del norte, podrán sobrevivir y aumentar de peso en condiciones climatológicas adversas, aunadas con enfermedades serias, como la garrapata, antes de que estas áreas sean libradas de tales plagas. A la vez, surge la pregunta de si realmente se desea apoyar e incrementar la oferta interna, y en que medida habrá que apoyar la exportación ejidal de ganado en pie.

En resumen, y sin detallar más varios aspectos del subproyecto no tratados aquí de manera extensa, se puede afirmar que, en general, los lineamientos políticos propuestos en el mismo se asemejan a una política de parches y remiendos, la cual trata de remediar las problemáticas expuestas, atacando sus efectos. Es obvio que, sobre todo en ganadería, en donde por la misma naturaleza de la producción el ciclo de rotación de capital suele ser más lento que en otros subsectores de la producción agropecuaria, una producción más social, es decir, más productiva y menos depredatoria de las materias primas, solamente

pueden ser obtenidas a través de una planeación congruente y a largo plazo. Esta planeación deberá tener característica de incluir una participación estatal decidida y apoyada no en presentar "la vocación como un sobreentendido antropomórfico de los recursos naturales", sino en

el reconocimiento de que la producción, tanto como los recursos requeridos, obedecen a un carácter dinámico determinado por circunstancias económico-sociales y, por lo tanto, susceptibles de un cambio necesario y profundo.

