



**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**

Productivismo y estrategia alimentaria

Héctor Díaz-Polanco*

El Sistema alimentario mexicano (SAM) surge en el contexto de una aguda crisis agropecuaria que se fue conformando en los últimos lustros y cuya expresión más sobresaliente radica en la progresiva declinación de las tasas de crecimiento del producto del sector, hasta alcanzar en la segunda mitad de los setentas, un franco estancamiento.¹ Si bien esta crisis implica una declinación de la

disponibilidad de materias primas para la industria, su más grave rasgo consiste en el derrumbamiento de la producción de alimentos básicos, granos especialmente, que son esenciales para el sustento de la inmensa mayoría de la población. Por consecuencia de esto, en los últimos años, el país se ha visto obligado a realizar cuantiosas compras de granos en el exterior, con el objeto de garantizar el abastecimiento interno.

En pocas palabras, México ha perdido su autosuficiencia alimentaria. El SAM es, pues, un proyecto gubernamental que se propone recuperar esa autosuficiencia. Pero tal propósito no va acompañado de una decidida estrategia que modifique sustancialmente las situaciones y mecanismos que condujeron a la crisis.

* Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH).

¹ Cf. Héctor Díaz-Polanco, "El desarrollo rural en América Latina. Notas sobre el caso mexicano", en *Antropología Americana*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH), México, diciembre de 1980.

Las dificultades, inconsistencia e incongruencias que se hechan de ver en la propia estructura del SAM, derivan de esa contradicción básica: la intención de frenar y revertir una crisis agropecuaria, sin tocar el modelo de desarrollo que le dio origen; anular los efectos, sin modificar las causas fundamentales. Este, podría decirse es el dilema del SAM.

Se intentó resolverlo ideológicamente, a través de un proceso de *ocultamiento* de los factores principales que generaron y continúan provocando la crisis, ya relegándolos, ya colocándolos en un contexto en el que perdían su carácter estructural. El ocultamiento operó concretamente como un sistemático *desplazamiento* del problema agropecuario de su terreno propiamente socioeconómico y político, para colocarlo en la esfera pretendidamente inocua de la técnica, la productividad, la organización de los factores productivos, etc. De esta manera, un problema profundamente enraizado en los procesos agrarios que condujeron a la acentuada concentración de la tierra y del capital, en la práctica socioeconómica y política de los empresarios agrícolas y ganaderos, en la presencia y el comportamiento de las poderosas empresas transnacionales, etc., terminaba por reducirse a un asunto de productividad, tecnología, crédito, y cosas por el estilo. Las cuestiones relacionadas con el reparto agrario y la organización política de los campesinos para defender sus intereses, por

ejemplo, pasaban a un segundo plano, ocupando el estrecho ámbito que se les asignaba en los límites del engorroso ritual burocrático de una Secretaría de Reforma Agraria que anunciaba con implacable reiteración la inminente conclusión de su tarea.

Por lo demás, si en el trance del arduo trazado ideológico de la cartografía agropecuaria a que se abocaron en ese momento toda clase de pensadores, expertos y técnicos, se “descubría” una vez más que en la base de la crisis se encontraba el terco atraso y la ineficiencia ancestral del campesinado —en fin de cuentas, entonces supuesto responsable principal de la estrepitosa caída de la producción y la productividad— estaba bien claro que el camino para resolver los problemas era efectuar “cambios tecnológicos” y, consecuentemente, asociar en algún grado a los campesinos con aquellos que presumiblemente habían demostrado destreza en el campo técnico y eficiencia productiva: los empresarios privados, integrantes de una burguesía agraria tradicionalmente embozada con la denominación eufemística de “pequeños propietarios”.

El SAM surge en esta atmósfera enrarecida, cuya nota distintiva más notable es quizá el fuerte color antiagrarista que tiñe las posturas, los juicios y las recomendaciones prácticas. Los vientos antiagraristas que soplan van a condicionar el proyecto gubernamental, acotando sus alcances y definiendo sus límites. Contra las con-

sideraciones sociopolíticas y la tradición agraria del país, se imponen las preocupaciones por la producción y la productividad. Todo lo que contribuya a impulsar la producción, comienza a parecer lícito y urgente, con independencia de otros criterios que, en el mejor de los casos, empiezan a ser considerados piadosamente anacrónicos. Ciertamente, un fantasma recorre ya por ese entonces el país: el fantasma del productivismo.

Un examen de la infinidad de propuestas que se hacen durante 1979, el año inmediatamente anterior al anuncio del SAM, permite ilustrar, por un lado la efervescencia, la "proyectormanía" a que llevó el descubrimiento de la simple verdad salvadora que se sintetizaba en elevar la producción a toda costa. El panorama que conforma este caudal de proposiciones, por otro lado, ayuda a situar en perspectiva, tanto al SAM, como a la posteriormente llamada Ley del fomento agropecuario (que acaparará el debate particularmente durante la segunda mitad de 1980). Pasaremos en revista, algunas iniciativas o propuestas que se dieron a la luz pública antes del anuncio del SAM.

I. PROYECTOS SIN TON NI SAM: LA OFENSIVA PRODUCTIVISTA

A principios de 1979, estaba en estudio en la Cámara de Diputados la iniciativa de *Ley forestal* que había

sido enviada al Congreso, en diciembre del año anterior. Pese a que, relativamente hablando, este proyecto suscitó escasa discusión y muy limitados comentarios críticos, lo cierto es que contenía modificaciones que prefiguraban ciertos cambios que se expresarían posteriormente en la Ley de fomento agropecuario (en especial, la legalización de las asociaciones entre núcleos ejidales y comunales, y empresarios privados) y que darían motivo más tarde para tantas condenas y protestas. Concretamente, el artículo 68, párrafo I, de dicha iniciativa, estipula que en caso de que los poseedores de los bosques, o sea, ejidatarios y comuneros, no dispongan "de los elementos suficientes para desarrollar industrialmente la unidad (es decir, la *unidad forestal industrial* que autoriza la ley), se asociarán con organismos del Ejecutivo Federal o de los estados, o personas físicas de nacionalidad mexicana, o sociedades integradas también por mexicanos".

Salta a la vista que esta disposición del proyecto de ley legalizaba eventualmente el control, por parte de empresarios capitalistas, de los abundantes recursos forestales pertenecientes a los núcleos ejidales y comunales.² Es por ello por lo que los dirigentes del sector industrial de la rama forestal expresaron inmediatamente su beneplácito por la iniciativa, calificándola de "acertada".

² Cf. *Unomásuno*, 25 de enero de 1979.

Sin embargo, no conformes todavía con las "acertadas" disposiciones en su favor que contenía el proyecto, se sintieron alentados a pedir aún más. En particular, manifestaron su criterio en contra de que la ley concediera a los poseedores de los recursos forestales (ejidatarios y comuneros) el derecho a solicitar la creación de las unidades industriales forestales; en su opinión, todo interesado debería poder gestionar la creación de tales unidades, con la sola condición de que el solicitante dispusiera de los recursos y la capacidad "técnica y empresarial" requeridos.³ Acordes con los tiempos, los empresarios privados forestales exponían su punto de vista, apoyados en la necesidad de aprovechar "racional y técnicamente" los bosques del país, principio productivista convertido en imperativo categórico que parecía estar sobre cualquier otra consideración (como, digamos, el derecho de ejidatarios y comuneros a explotar por sí mismos los recursos que poseían contando para ello con el apoyo del Estado).

En el mes de marzo del mismo año se dieron a conocer minuciosamente los aspectos básicos del anteproyecto, en aquel entonces denominado *Ley federal de producción agropecuaria* (o *Ley de planeación y fomento agropecuario*), posteriormente conocido por *Ley de fomento*

agropecuario, y que sería aprobado por el Congreso, a finales de 1980, sin modificaciones sustanciales, después de un acalorado debate público. Aquella iniciativa contenía ya los tres puntos básicos que causarían tan agudas críticas de amplios sectores del país, a saber:

- 1) la legalización de los llamados "contratos de asociación" (por lo visto, la asociación era ya extremadamente popular entre los expertos) que se establecerían entre ejidatarios y comuneros, por un lado, y pequeños propietarios por otro;
- 2) la autorización para la explotación agrícola de parte de los predios ganaderos, sin que los propietarios se vieran afectados por la reforma agraria; y
- 3) los mecanismos para declarar e intervenir tierras "ociosas" y entregarlas en arrendamiento a personas con "solventía moral".⁴

De nuevo, las medidas propuestas en el anteproyecto de la SARH, y en especial, la socorrida *asociación*, se fundaban en un criterio a esas alturas contundente: "aumentar la producción", aunque se aclaraba que en provecho de los propios asociados y de

³ *Excélsior*, 21 de febrero de 1979.

⁴ *Unomásuno*, 28 de marzo de 1980.

la economía del país,

El anteproyecto patrocinado por la SARH, provocó diversas opiniones. Unas pusieron énfasis en el aspecto burocrático; este fue el caso de la dirección general de la CONASUPO, quien criticó la invasión de otras áreas por la primera dependencia, y advirtió que la iniciativa convertiría a la SARH en una "supersecretaría".⁵ Otras opiniones se orientaron hacia su significado sociopolítico; en pocas palabras, se señaló que dicho instrumento implicaría en la práctica una cancelación del proceso agrario, o un golpe de mano ("puñalada traperera", se dijo también más dramáticamente) contra el agrarismo. El debate nacional en torno del proyecto a que nos hemos referido recobró todo su vigor durante 1980, cuando ya era conocido el SAM.

Vale la pena considerar aquí la tesis sostenida posteriormente por algunos analistas, en el sentido de que la Ley de fomento agropecuario vino a contradecir los planteamientos básicos del SAM. O sea, que la LFA

fue la expresión de algo así como una "traición" al SAM. Además de que del análisis de la lógica misma del SAM se puede desprender que este proyecto gubernamental se coloca básicamente en la misma perspectiva productivista que la LFA, aunque con ciertas superposiciones fallidamente populistas, lo cierto es que a la luz del desarrollo de los propios acontecimientos todo indica que las cosas son de otra manera. En efecto, se debería también tener en cuenta que la LFA fue concebida y elaborada, por lo menos, un año antes que el SAM, y en ningún momento la primera fue desechada. Ello hace suponer que es más plausible la tesis hasta cierto punto inversa: que el SAM fue elaborado para dar una cobertura de mayor alcance a la LFA; es decir, que los promotores de diversos rangos de los planteamientos de la LFA creyeron conveniente poner por delante una "estrategia" con pretensiones "totalizadoras", como el SAM, en la que la primera encontrara su acomodo y apareciera apenas como un aspecto menor de un proyecto integral que incluía, desde luego, medidas para mejorar las condiciones socioeconómicas del campesinado.

Volviendo al asunto, hay que advertir que si el sector oficial mostró gran fertilidad para forjar iniciativas en materia agraria, los grupos privados no se quedaron a la zaga. La desbordante imaginación de estos últimos es atestiguada por su abundante cosecha —valga la palabra— de

⁵ *Unomásuno*, 29 de marzo de 1979. El memorándum en que se externan las críticas de la dirección de la CONASUPO fue dirigido a la SARH y la Presidencia, en noviembre de 1978, lo que hace suponer que, por lo menos, desde esta fecha el proyecto conocido después por Ley de fomento agropecuario estaba básicamente elaborado.

sugerencias. No deja de llamar la atención la conspicua inventiva de que dieron muestra para proponer soluciones, aunque tenga que admitirse que todas giraban alrededor de variantes de la *asociación*, elegantemente aderezadas, y cobraban sentido en mayor o menor grado, recurriendo al criterio de la *productividad*. El año de 1979, no fue ciertamente bueno en producción de granos, pero fue excelente en "producción" de proyectos.

Veamos algunos ejemplos.

Un conocido jurista, asesor de empresarios agropécuarios y defensor vehemente del amparo agrario, propuso la creación de lo que llamó "*empresas mixtas*", en las que los campesinos participarían aportando sus tierras, asociados con particulares, a condición de que tales empresas "generen empleos".⁶ Otra propuesta fue hecha por un destacado especialista, quien sugirió que se hicieran "*contratos colectivos mercantiles*", que se celebrarían entre ejidatarios e instituciones privadas.⁷

Muy interesante y sintomática fue la opinión expresada en Guadalajara, durante la VIII Convención Nacional de Ejecutivos de Finanzas, por el director general del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas. En su opinión,

el hecho de que el 16 por ciento de los productores agrícolas del país generen el 79 por ciento de la producción de la rama, no se explica recurriendo al argumento fácil de que "tienen las mejores tierras", "lo que no se reconoce con tanta facilidad —agregaba— es que dentro de ese 16 por ciento de productores, se encuentra la mejor capacidad empresarial para desarrollar el agro". Así, pues, resulta "indispensable" que esa capacidad empresarial "se transfiera" al restante 84 por ciento de los productores (en su mayoría campesinos), superando el aislamiento de las unidades productivas. En esta perspectiva, el experto en dirección de empresas arribaba al núcleo de su propuesta; es decir, la "segunda fase" del proceso agrario: la "*reforma tecnológica*". Desde luego, se requiere entonces contar con un "sistema flexible" que permita absorber los "cambios tecnológicos", con la mira puesta en "la producción de alimentos que nuestro país demanda".⁸ Encontramos aquí algunos tópicos ya conocidos: productividad, tecnología, método empresarial, y vagamente la idea de que todas esas virtudes asociadas con el sector capitalista se pueden "transferir", poniendo en contacto a los campesinos con quienes las poseen en abundancia.

Si bien ya a estas alturas no podía resultar original, por lo menos,

⁶ Declaración de Ignacio Burgoa, *El Heraldito*, 10 de abril de 1979.

⁷ *Excelsior*, 21 de mayo de 1979.

⁸ *El Día*, 21 de noviembre de 1979.

destacó por su franqueza la iniciativa de reformas y adición a la Ley federal de la reforma agraria que propuso la Comisión Nacional de Estudios Agrarios de Profesionales Unidos de México, A.C. (PUMAC).

Se indicó abiertamente que el objetivo de tales propuestas, entregadas al presidente del PRI, era lograr una mayor productividad, por una parte, y facilitar el acceso del capital al agro, por la otra. Para ello, PUMAC sugería el establecimiento de los "*convenios de explotación especializada*", que podrían celebrar los núcleos de población ejidal y comunal con los particulares interesados...⁹

Es innecesario proseguir en este recuento. Con lo dicho basta para esbozar la atmósfera que se creó so pretexto de resolver una crisis que se visualizaba unilateralmente como descenso de la producción y la productividad. Para finalizar este punto, solo indicaremos que, en el paroxismo productivista, se hicieron sugerencias públicas como esta: "si para que haya producción el camino es el latifundismo, que lo haya".¹⁰ Opiniones que sugerían que en algunos casos detrás del fantasma del productivismo hacía visajes el espectro de don Porfirio.

En medio de esta embriaguez tecnisista y productivista, ¿cuál fue la postura asumida por las centrales oficiales? La Confederación Nacional Campesina (CNC), un poco a la defensiva, reiteró sus monocordes declaraciones generales "en favor de los campesinos". A finales de año, la CNC dio a conocer dos anteproyectos de ley que presentarían sus legisladores al Congreso de la Unión. En lo sustancial, una de las iniciativas establecía ordenamientos legales de fuerte sabor formalista; la otra se refería a las tierras ociosas, respecto de las cuales se proponían mecanismos para su arrendamiento temporal por parte del Estado.¹¹ En suma, a esas alturas, nada de mayor trascendencia.

La nota discordante, en el seno de las esferas oficialistas, en cambio, la dio la Confederación de Trabajadores de México (CTM). En el mes de julio de 1979, dicha organización celebró la "Reunión nacional para el desarrollo rural"; y fueron de otro tenor los planteamientos que allí se hicieron.

Lo más sobresaliente en ella fue un abierto y contundente rechazo de la iniciativa de Ley de planeación y fomento agropecuario. Además, se hicieron declaraciones en favor de una organización adecuada de los campesinos para defender sus intereses en oposición a sus "explota-

⁹ *El Día*, 28 de diciembre de 1979.

¹⁰ M. González de la G., en *Excélsior*, 20 de diciembre de 1979.

¹¹ *Unomásuno*, 10 de diciembre de 1979.

dores"; se propuso la definición de un "Plan nacional de desarrollo rural" en el que el Estado se constituyera en "rector" de la economía agropecuaria; se demandó proseguir y llevar hasta sus últimas consecuencias el reparto agrario, entregando a los campesinos los excedentes de predios ganaderos y las tierras que constituyen latifundios; se propuso la creación de una secretaría de abastos de artículos básicos y, asimismo, la nacionalización de ramas industriales estratégicas, como la de alimentos.^{1 2}

Por lo tocante al proyecto de Ley de planeación y fomento agropecuario, la CTM expuso su criterio con claridad inusitada, si tenemos en cuenta el caldeado ambiente de que ya hablamos con anterioridad. En un documento preparado a raíz de la mencionada reunión se denuncia que el mismo Estado "ha tendido" a desentenderse de las organizaciones "surgidas de los propios campesinos", sustituyéndolas por otras "concebidas al margen de la realidad campesina, que muchas veces han servido para fortalecer las estructuras que dominan a los auténticos productores. Y para despejar cualquier duda del significado de este planteamiento se agregaba: "Debe verse con preocupación el anteproyecto de una iniciativa de Ley de planeación y fomento agropecuario", pues "la asociación de los productores campesinos con otros

agentes económicos que en ella se sugiere, legaliza sin decirlo, la nociva práctica del arrendamiento de parcelas. De esta manera, lo que se conseguiría es poner a disposición de los empresarios agrícolas las tierras que los campesinos han podido todavía retener para ellos mismos, y que dedican a la producción básica. . ." Y a continuación se indicaba otro camino: "En contra de lo que propone el anteproyecto de ley, la única alternativa viable para lograr la autosuficiencia en la producción de alimentos está en el apoyo a los ejidatarios y campesinos en general, y no en el apoyo a sus explotadores. La única alianza permisible es entre el Estado y los campesinos. . ."

Hay que agregar que, desde luego, en la manifestación de críticas y planteamientos de este estilo, no se escuchó tan solo la voz de la central obrera oficialista: numerosos sectores progresistas de la opinión pública manifestaron también su repudio a los intentos por limitar en cualquier medida al llamado "sector social" del agro y favorecer a los intereses privados. Pero, sin duda, las críticas de la CTM debieron influir más eventualmente en el curso de los acontecimientos.

Es difícil de evaluar la posible influencia que tuvieron los planteamientos críticos indicados, en especial los relativos al anteproyecto de Ley de planeación y fomento agropecuario que hizo públicos la CTM. Pero se puede suponer que en alguna medida

^{1 2} *El Día*, 16 de julio de 1979.

se tomaron en consideración, por lo menos, en el aplazamiento de la aprobación de la iniciativa citada, y en la elaboración de un proyecto gubernamental más amplio, aunque su hilo conductor siguiera la perspectiva básica contenida en aquella.

La hipótesis de que la idea de elaborar tal proyecto con pretensiones globalizadoras —en el que se incluirían aspectos relativos al bienestar de los trabajadores rurales, su organización, etc., al tiempo que tomara sentido la iniciativa particular de Ley de planeación y fomento agropecuario— estuvo influida hasta cierto punto por los juicios críticos emitidos por diversos sectores, parece más plausible si se advierte que algunas de las demandas formuladas, en especial por la CTM, aparecen recogidas en términos gruesos. Por ejemplo, el nuevo plan “totalizador” resumaba la aparente decisión del Estado de asumir su papel rector del sector agropecuario; asimismo, expresaba la intención de fortalecer o renovar la alianza de los campesinos con el Estado, y prometía explícitamente impulsar lo que se llamó “formas superiores” de organización campesina.

Estos fueron sin duda, algunos de los aspectos que más llamaron la atención del nuevo plan gubernamental propuesto, y los que más entusiasmo despertaron entre ciertos sectores de opinión pública. La lógica global subyacente en el mismo, en cambio, quedó relativamente oscurecida, o fue relegada a segundo plano en la dis-

cusión. En todo caso, ciertos ángulos problemáticos observados parecían ser vistos como aspectos perfectibles: dificultades por resolver, lagunas por llenar más adelante. Pero más importante que todo esto fue el desarrollo, en el ánimo de vastos sectores, de una convicción que posteriormente se demostraría equivocada: la idea de que el nuevo proyecto estratégico del Estado implicaba la decisión de desear la combatida iniciativa de Ley de planeación y fomento agropecuario.

Sea de ello lo que fuere, lo cierto es que el anuncio del nuevo plan global daría un giro, por lo menos momentáneo, al planteamiento del debate, y proyectaría una imagen distinta de los objetivos del Estado. Mínimamente, el Estado aparecería ahora con un proyecto agrario más integral y “equilibrado”, asumiendo declarativamente iniciativas que se colocaban en el horizonte de las “conquistas revolucionarias”.

II. EL SAM: EN BUSCA DE LA AUTOSUFICIENCIA PERDIDA

Pues bien, el 18 de marzo de 1980 el Presidente de la República anunció al país que el Estado adoptaría una nueva estrategia aplicada al sector agropecuario, la cual contemplaría no solo el aspecto de la producción, sino también los de la distribución y el consumo. Dicha estrategia fue deno-

minada *Sistema alimentario mexicano* (SAM).

En términos de su propio discurso, el SAM era la respuesta que el Estado mexicano intentaba dar a la crisis agropecuaria que había venido afectando al país en los últimos lustros, y cuyos aspectos fundamentales han sido indicados en páginas anteriores. Más específicamente, el SAM, (integrado por 20 proyectos),¹³ se propone aumentar la producción de alimentos básicos y apoyar e incrementar el consumo de la población más empobrecida y con más acentuadas deficiencias nutricionales. Con lo primero se busca recuperar la autosuficiencia alimentaria perdida, y con lo segundo, desarrollar un esquema de redistribución del ingreso; todo ello enmarcado en una estrategia denominada de "producción-ingreso".

Por lo que respecta a la cuestión del consumo, el SAM parte de un aná-

lisis del estado nutricional de la población del país que permite detectar que, en las zonas rurales, casi el 90 por ciento de la misma (o sea, 21 millones de personas) muestra subconsumo calórico y proteínico. La situación en las zonas urbanas no es más halagadora, puesto que solo en el Distrito Federal alrededor de un millón de personas muestran también serios problemas nutricionales. En estas circunstancias, las personas que no alcanzan los mínimos nutricionales normativos (o sea, 2 750 calorías 80 gramos de proteínas) son, en 1979, un total de 35 millones aproximadamente; a este conjunto, en cuya delimitación también se consideran otras necesidades de mínimos de bienestar, el SAM lo denomina la *población objetivo*.

Sin embargo, teniendo en cuenta las posibilidades "reales" del país, en una perspectiva de corto plazo, el sistema reduce pragmáticamente su

¹³ 1. Marco de referencia; 2. Perfil nutricional del país; 3. Balance de oferta y demanda de una canasta de alimentos; 4. Análisis del sistema alimentario mundial; 5. Insumos y servicios críticos a la agricultura; 6. Producción agropecuaria; 7. Industria alimentaria; 8. Mercados, comercialización y distribución; 9. CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares); 10. Políticas de consumo, distribución del ingreso y mínimos de bienestar; 11. Sistemas

granos básicos; 12. Sistemas de oleaginosas; 13. Sistemas de alimentos protectores; 14. Sistemas de pescado y acuicultura; 15. Sistemas complementarios: sacarígenos, frutas y legumbres; 16. Alimentos no tradicionales y enriquecimiento de básicos; 17. Suministro de alimentación directa a zonas críticas; 18. Tecnología de alimentos; 19. Promoción y publicidad; 20. Análisis institucional, legal y administrativo del Sistema alimentario mexicano.

campo de acción a una parte de la población de “muy bajo nivel nutricional”, y que está constituida por 19 millones de personas (13 millones en la zona rural y 6 millones en las áreas urbanas); este conjunto, distribuido en lo que se denomina “zonas críticas”, es el que recibe el nombre de *población objetivo preferente*.

Por lo demás, considerando también los datos de ingreso—gasto que delinear el patrón de consumo de la población de más bajos ingresos, se define la “*canasta de consumo actual*” (CCA), la cual conduce “a través de un largo proceso de aproximaciones sucesivas, dentro de un modelo de programación lineal”, a la precisión de metas de consumo alimentario que responden asimismo a las necesidades nutricionales de la población objetivo: esta es la llamada *canasta básica recomendable* (CBR). De hecho, entonces, el SAM considera dos CBR: una que trata de expresar las necesidades de la población objetivo, y otra que se refiere a la población nacional.¹⁴

Ahora bien, a fin de que los productos que integran la CBR lleguen a

la población objetivo, el SAM propone que el Estado, por una parte, imponga mayor eficiencia a los canales de comercialización y, por la otra, otorgue *subsidios* selectivos al consumo. Por ejemplo, aplicando un subsidio selectivo de 27 000 millones de pesos a través de los canales adecuados de comercialización, se calcula que el precio de la mencionada *canasta básica recomendable* disminuiría a tan solo 9 pesos, es decir, que se reduciría su precio en un 30 por ciento; considerando además, los subsidios que ya se aplican en el medio rural, se cree que en este el precio de la CBR podría disminuirse en un 50 por ciento.

Por lo que respecta a la producción, el SAM propone también que el Estado otorgue subsidios—orientados en particular a los insumos (fertilizantes, semillas, etc), la investigación y el extensionismo— que induzcan a efectuar el “cambio tecnológico”; se espera, que de esa manera, se impulsará el crecimiento agropecuario. A esta medida se agregan dos más. Por una parte, que el Estado comparta solidariamente los riesgos con los campesinos, garantizándoles, en caso de pérdida de la cosecha debido a contingencias no atribuibles a negligencia o descuido, un ingreso razonable que proteja la subsistencia básica y estimule al agricultor a reiniciar la producción en la siguiente oportunidad. Por otra parte, se promete apoyar “decididamente” la organización campesina, a fin de

¹⁴ La CBR nacional, “que se sesga (sic) hacia los alimentos de proteína animal y los industrializados”, tendría un precio promedio de 16 pesos diarios; la que corresponde a la población objetivo alcanzaría un precio de 13 pesos diarios *per capita* (en ambos casos, se refiere a precios de enero de 1980).

que los trabajadores estén en condiciones de defender mejor su producción y retener una mayor parte de la riqueza que han generado. Aunque en los documentos básicos del SAM no se especifica con claridad en que consistirán las nuevas modalidades de organización que se fomentarán, se insistió en anunciar "formas superiores de organización".¹⁵

Todas estas medidas incluidas en el SAM se proponen explícitamente conseguir que se "revitalice" lo que allí se denomina la "alianza" entre el Estado y el campesinado, en el supuesto de que efectivamente serán los ejidatarios y minifundistas priva-

dos los principales beneficiados de los subsidios a la producción y al consumo, y de que realmente se impulsará la organización de los mismos con nuevas modalidades que impliquen independencia, autonomía y posibilidad de defensa de sus intereses.

Aplicando este conjunto de acciones, el sistema gubernamental de mareas espera alcanzar ciertas metas productivas en plazos preestablecidos: en efecto, se espera alcanzar la autosuficiencia de maíz y frijol en 1982 y sentar las bases para alcanzarla para los demás productos básicos en 1985.¹⁶

¹⁵ La naturaleza limitada de estas "nuevas formas superiores" de organización quedaron especificadas en su estricto carácter al desempolvarse el proyecto de Ley de fomento agropecuario, enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión, en el mes de octubre de 1980.

¹⁶ Hemos presentado aquí tan solo un panorama de algunos aspectos básicos del SAM. En este se incluyen otras cuestiones que revisten también gran importancia; v.gr., se sugiere la apertura de la frontera agrícola, la reconversión de la ineficiente y atrasada ganadería en un sistema intensivo que permita liberar tierras al cultivo y aumentar su productividad, el fomento de la pesca y la acuacultura campesina, la revisión

de los precios de garantía, de modo que estos constituyan un estímulo a la producción de alimentos básicos, etc. Para mayores detalles sobre estos y otros aspectos del SAM, Cf. *Sistema alimentario mexicano. Primer planteamiento de metas de consumo y estrategia de producción de alimentos básicos para 1980-1982*, Oficina de Asesores del C. Presidente, 1o de marzo de 1980; y *Sistema alimentario mexicano. Medidas operativas agropecuarias y pesqueras, estrategia de comercialización, transformación, distribución y consumo de los productos de la canasta básica recomendable*, Oficina de Asesores del C. Presidente, 7 de mayo de 1980.

III. ALCANCES Y LIMITES DEL SAM

Inmediatamente después del anuncio oficial de las características básicas del SAM, se desató en el país una animada polémica que colocó en primer plano de la atención pública la problemática agropecuaria. Las reacciones fueron muy disímiles, dependiendo de los diversos sectores que dieron sus puntos de vista. Las opiniones abarcaron un amplio campo: fueron desde los apoyos entusiastas, pasando por las actitudes cautelosas, hasta el abierto rechazo.

Vale la pena hacer notar, no obstante, que, en los últimos meses de 1980, las posiciones comenzaron a mostrar una gran movilidad: por ejemplo, grupos que en un principio se habían mantenido recelosos (como los dirigentes patronales y los agricultores y ganaderos capitalistas) manifestaron un apoyo cada vez más exaltado a los planteamientos del SAM; en cambio, sectores denominados "progresistas", que inicialmente habían manifestado, en menor o mayor grado, su acuerdo con el proyecto gubernamental, en el curso de esos meses se deslizaron paulatinamente hacia notorias posturas críticas, quizás en la medida en que se fueron conociendo más a fondo las proposiciones del mencionado sistema y, sobre todo, en que se señalaron los aspectos más específicos de implementación (destacadamente, después que, contra ciertas previsio-

nes, el indicado anteproyecto de Ley de fomento agropecuario renació como el ave Fénix, y remontó su vuelo hasta las cámaras legislativas).

Es todavía muy pronto para hacer una evaluación a fondo del Sistema alimentario mexicano. Esta tarea deberá aguardar a que se hagan avances significativos en su implantación. Sin embargo, apoyándonos en las experiencias anteriores, y considerando los rasgos básicos de la problemática agraria a la que el SAM intenta ofrecer soluciones, es posible hacer algunos comentarios provisionales de carácter global. Asimismo, se pueden analizar ya algunos esquemas operativos que han sido diseñados para aplicar el sistema de que se trata.

Comenzaremos destacando algunos aspectos que en el actual contexto pueden estimarse como positivos y que se desprenden de la estructura del SAM.

En primer término, es evidente que la definición de esta estrategia implica un reconocimiento, por parte del Estado, de la crisis agraria misma que ha venido padeciendo el país en los últimos años. Más aún, supone la advertencia de aspectos importantes de las causas principales que han generado la crítica situación.¹⁷ Ello, re-

¹⁷ V.gr., los cambios en los patrones de cultivos efectuados por el capital agrícola, que han deformado la producción en aras de la búsqueda de la máxima ga-

dunda en un cambio de la actitud gubernamental, en tanto que esos factores generadores, que hasta ahora solo parecían llamar la atención de sectores críticos, sobre todo, ligados con el medio académico, son advertidos también por los responsables políticos de la conducción del Estado. Esto supone un avance significativo respecto de posturas reduccionistas de la problemática agraria que han sido examinadas anteriormente.

Es importante destacar, por otro lado, que también el SAM reconoce abiertamente que el estancamiento o desplome de la producción de artículos básicos nos coloca en una situación de peligrosa dependencia alimentaria respecto de algunos países altamente desarrollados, lo que podría tener graves implicaciones en relación con la independencia y la soberanía de la nación. Así, pues, admite concretamente que la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria es un objetivo prioritario del país. Con ello se intenta, por lo menos paliar el viejo esquema de las

nancia; la penetración cada vez más acentuada del capital transnacional en la producción, transformación y comercialización de los productos agropecuarios; la práctica de una ganadería extensiva e ineficiente; el empobrecimiento acelerado de los campesinos y, en general, de los trabajadores rurales, etc.

“ventajas comparativas” que hasta el momento había sustentado el enfoque normativo de la política agropecuaria del Estado.

La intención de poner en práctica un programa que no se reduce a la producción agropecuaria de artículos básicos, sino que, además, contempla la distribución y el consumo, es la segunda característica positiva del SAM. En efecto, la autosuficiencia por sí misma es unilateral, si no se incluyen medidas orientadas a garantizar que los sectores de bajos ingresos puedan también consumir los productos básicos que cubran los mínimos nutricionales y de bienestar. A este propósito, no se debe olvidar que hasta hace una década y media aproximadamente, el país fue autosuficiente respecto a la mayoría de los productos considerados básicos, lo que no impidió que vastos sectores del mundo rural y urbano vivieran en la miseria.

Un tercer rasgo interesante del SAM es el intento de colocarse en una perspectiva global. No se trata, como en otros casos, de un proyecto de alcance regional, o que se refiere a aspectos particulares de la problemática agropecuaria. Pretender ser un programa nacional que abarca los diversos planos de la estructura agropecuaria, y que, además, intenta movilizar todos los recursos y aparatos involucrados alrededor de un plan maestro. Por lo menos conforme al denominado “planeamiento estratégico”, la intención

es impulsar una acción integral o "totalizadora".

* * * * *

Ahora bien, el SAM incurre en ciertas incongruencias que se observan entre dichos "planteamientos estratégicos", por una parte, y las soluciones o medidas que se quieren adoptar, por la otra. En este sentido, es posible advertir un buen número de inconsistencias en el proyecto de que se trata. Desde otro ángulo, el SAM deja de lado algunas cuestiones torales de la problemática agraria que se propone enfrentar, lo cual, a fin de cuentas, le da a veces un carácter unilateral.

En los párrafos que siguen, examinaremos con brevedad algunos de esos aspectos que resultan problemáticos, y que podrían impedir eventualmente el logro de las metas que el SAM se propone:

Sin duda, la más preocupante laguna del sistema de que nos ocupamos

consiste en que deja incólume la actual estructura de la tenencia de la tierra, caracterizada, como es sabido, por su fuerte concentración en manos de una minoritaria burguesía agraria (considerando especialmente sus fracciones agrícola y ganadera). En efecto, explícitamente el proyecto indica que, para su implementación, no tocará la mencionada estructura; de lo que se deduce que los diseñadores del SAM pretenden alcanzar las metas definidas sin hacer transformaciones en el actual esquema de control de la tierra. De ahí que el gran problema agrario que conmueve al mundo rural, y que enraiza fundamentalmente en la injusta distribución de la tierra, solo sea tomado en consideración excepcionalmente en los planteamientos del SAM.¹⁸

Este enfoque pone gravemente en entredicho el pretendido objetivo totalizador del sistema. Es este límite impuesto al SAM, lo que conduce en un primer momento a orientarse unilateralmente hacia el campesino y, en particular, hacia los productores

¹⁸ Sintomáticamente, la rara referencia al "problema agrario" aparece tan solo respecto de las tareas de impulsar el "cambio tecnológico"; y aun, en este caso, la atención al asunto básico se reduce a las áreas seleccionadas para poner en práctica las medidas tecnológicas programadas: "La detección y resolución de los problemas agrarios

en las áreas que se seleccionen para implementar el programa —indica el SAM— deberá ser un punto de partida indispensable para iniciar el proceso de cambio tecnológico". *SAM. Primer planteamiento de metas de consumo y estrategia de producción de alimentos básicos para 1980-1982*, loc. cit., pág. 40.

de "temporal", dejando a su libre albedrío a la burguesía agraria, es decir, al capital agrario que es justamente la fuerza socioeconómica que ha conducido al mundo rural y a la producción agropecuaria por los preocupantes senderos de la crisis; pero, en un segundo momento, —y esta es una paradoja solo aparente— a incluir a los empresarios capitalistas en los procesos que originalmente se habían definido de cara al campesinado (esto último queda establecido claramente, sobre todo, en la Ley de fomento agropecuario, en más de un sentido implementación del SAM).

Así, pues, *el SAM comienza evadiendo el problema número uno del campo mexicano: la cuestión de la tierra*, en favor de un enfoque que insiste en privilegiar la cuestión de la producción, la productividad y el "ingreso", vía los subsidios a la producción y el consumo. Esta es la llamada estrategia de "producción-ingreso". Detrás de esta "estrategia" está la idea de que "la principal traba para elevar la producción nacional de alimentos desde su origen agrícola, la constituye la *concentración del ingreso*".¹⁹ De ahí que el Estado se proponga impulsar con este proyecto la producción (apoyada por los subsidios) y adoptar medidas que redunden en un aumento de los ingresos por medio de "políticas que les permitan a

los productores retener el excedente de su propia actividad, para crear una economía autosostenida". En esta perspectiva, el SAM relaciona la elevación de la productividad con las "respuestas tecnológicas", mientras que al aumento del ingreso lo vincula en la "retención del excedente", lo que a su vez supone "organizaciones autónomas de los productores sustentadas en el control sobre su proceso de producción".²⁰

Inmediatamente se podría subrayar que el SAM no se ha caracterizado precisamente por dar impulso a las "organizaciones autónomas" de los campesinos, lo que hace dudar entonces de que estos puedan "retener" los excedentes generados y, en consecuencia, aumentar sus ingresos por esa vía. No obstante, antes de considerar el asunto en el plano de la retención de un "excedente" *ya generado*, conviene ir más atrás: al punto de partida de la "estrategia" examinada y a su lógica. La secuencia parece ser la siguiente: la concentración del ingreso traba la producción, luego se debe impulsar a esta (vía subsidios) y garantizar a continuación que el producto sea retenido por los productores campesinos (vía organizaciones autónomas). En esta secuencia peculiar, se observa una trayectoria sintomática, pues en rigor la concentración del ingreso *no es causa sino efecto* de otro factor

¹⁹ SAM. *Medidas operativas...*, loc. cit., pág. 16. Subrayado nuestro.

²⁰ *Idem.*

estructural: *la concentración de los medios de producción* y la lógica capitalista a ella asociada.

Desde este último punto de vista, la secuencia lógica sería otra: *es la concentración de los medios de producción que determina el modelo de sociedad capitalista en que vivimos, lo que ha provocado la deformación productiva (impulsada por la lógica de la ganancia) y el desplome o estancamiento de la producción de alimentos básicos*; la concentración capitalista indicada y los mecanismos socioeconómicos en ella vinculada son asimismo las causas de la concentración del ingreso, tanto en el sector agropecuario, como en los demás sectores de la sociedad. Así las cosas, un proyecto que se proponga modificar la injusta estructura del ingreso, debería consecuentemente atender a la causa que la provoca y reproduce. Pero aplicar medidas de raíz no parece formar parte de los propósitos del SAM.

¿Cómo hacer compatible entonces la intención de elevar el ingreso de los agricultores campesinos, con el obstáculo señalado? La solución que parece proponer el SAM consiste en tomar el atajo de los *subsidios*. En efecto, subsidiando la producción y el consumo campesino se abre *la posibilidad* de provocar en algún grado aumentos en los ingresos reales de esos trabajadores rurales. De esta manera, se evade la cuestión central, particularmente el peliagudo asunto de la estructura agraria actual y su aspecto más candente: la tenencia de la tierra.

El Estado asumiría así la tarea de *compensar o atenuar* las agudas diferencias de *ingresos* de los campesinos en comparación con otros grupos minoritarios, sin tocar la diferencial distribución de los *medios de producción*.

Teniendo en cuenta estas características, no debería causar extrañeza que el SAM haya recibido el apoyo de la burguesía agrícola y ganadera, y, asimismo de las diversas organizaciones empresariales del país. Sobre todo, si los empresarios capitalistas, y, en especial, la burguesía agraria, esperan que los recursos canalizados como apoyo a los "campesinos", después de recorrer su largo itinerario a través de burocracias y aparatos nacionales y regionales, irán a parar finalmente, en su mayor parte, a sus bolsillos o cuentas bancarias.

Como corolario de lo anterior, el SAM deviene también un proyecto unilateral respecto de la enorme masa de trabajadores rurales que carecen de tierras en el campo mexicano. El SAM, en principio, se propone impulsar la producción campesina utilizando fundamentalmente la palanca de los subsidios gubernamentales; pero queda en la penumbra cómo beneficiará esta acción a los tres millones de proletarios agrícolas que carecen de tierras y a los dos millones de semiproletarios que conservadoramente se estiman en el mundo rural. Estos trabajadores, por carecer absolutamente de tierras, o por poseerla en cantidades ínfimas no podrán encontrar

una solución a sus problemas en el marco del indicado esquema planteado por el SAM. Al parecer, a estos trabajadores solo les quedaría el consuelo de aguardar el beneficio de los subsidios al consumo, que le llegaría en forma de *canasta básica recomendable*; o, por otra parte, esperar que el proyecto comience a generar inciertas fuentes de trabajo que les permitan continuar en condiciones de asalariados sobreexplotados.

Para no tocar la actual estructura de la tenencia, el SAM ha puesto precisamente énfasis en medidas que, según los propósitos, se orientan a los campesinos que cultivan tierras de temporal; pero ello a costa de olvidar que existen millones de trabajadores rurales que no poseen terrenos ni del peor temporal. En un ejercicio de optimismo, se puede suponer que por ese camino se consiga elevar la *producción* y alcanzar las metas propuestas de autosuficiencia; pero ello no conducirá a resolver el problema *socioeconómico* del campo, mientras una buena parte de la población rural —constituida por los campesinos sin tierras y los semiproletarios—, se mantenga al margen de las medidas globales y de fondo. Desde este ángulo, la conclusión es la misma: no es posible resolver el problema socioeconómico del campo mexicano (que no se identifica unilateralmente con la elevación de la producción y la productividad) sin efectuar ciertos cambios que comienzan por la cuestión de la tenencia de la tierra.

Por el lado de las inconsistencias del SAM, quizás la más contrastante se refiera a sus planteamientos respecto a las empresas transnacionales. Se parte promisoriamente de una advertencia del papel de las transnacionales al considerar que “5 ó 6 firmas, la mayoría norteamericanas, controlan cerca del 85 por ciento del mercado mundial de granos”²¹, y realizan en México “prácticas” que distorsionan “los patrones de producción y consumo alimentario, alejándolos de la cabal satisfacción de las necesidades nutricionales del país”.²² Ante tan grave conducta de las empresas agroindustriales transnacionales se habrían esperado medidas eficaces para anular sus funestos efectos. Sin embargo, el SAM responde básicamente con dos medidas que, en el mejor de los casos, pueden ser calificadas de evasivas y tibias.

La primera de ellas se refiere al establecimiento de “normas” que regulen fundamentalmente la “publicidad, el mercadeo y el control de calidad”, instrumentando un “Programa nacional de promoción y educación nutricional”.²³ Estaríamos, pues, ante una prevención orientada a procurar que las transnacionales, por

²¹ SAM. *Primer planteamiento...*, loc. cit., pág. 5.

²² SAM. *Medidas operativas...*, loc. cit., pág. 82.

²³ *Ibidem*, pág. 83.

decirlo así, tengan un “mejor comportamiento” y, obviamente, no se trata de anular su presencia del escenario socioeconómico. Esto implica que el SAM da una negativa a los reclamos de diversos sectores (incluyendo esta vez no solo a los de oposición, sino también a centrales oficiales, como la CTM y la CNC) en el sentido de que se nacionalice la industria alimentaria, como condición indispensable e insoslayable para detener precisamente las actuales “tendencias distorsionadoras” que los diseñadores del sistema alimentario creen poder neutralizar con un programa de promoción y educación nutricional.²⁴

Acorde con este estilo evasivo, la segunda medida que propone el SAM consiste en la delimitación de lo que llama reiteradamente un “espacio económico alimentario nacional”,²⁵ que involucraría específicamente lo relativo a la producción—consumo de los alimentos que conforman la CBR y cuya base serían las agroindustrias.

En rigor, de lo que se trata es de definir un *espacio* propio del SAM y de sus objetivos, dejando al capital transnacional y nacional su ámbito particular; en otras palabras, y parafraseando el apotegma bíblico, se trata de dar al SAM lo que es del SAM, y a las transnacionales (y sus aliados nacionales) lo que es de las transnacionales.

Por supuesto, ya se sabe por experiencia que, cuando se pretende mantener funcionando en un mismo esquema social dos estructuras productivas que responden respectivamente al interés “público” y al interés “privado” (o sea, del capital), más temprano que tarde se pone de manifiesto que todo el proceso termina respondiendo a la lógica y los intereses privados y del capital. Para ilustrar esta tendencia, bastarían dos botones de muestra:

a) El planteamiento estratégico del SAM, que consiste en la “reorientación de la actual industria

²⁴ La carencia de un plan adecuado respecto a las transnacionales se observa en los documentos fundamentales del SAM, y fue, por las dudas, destacada explícitamente por sus diseñadores. El principal responsable de la elaboración del proyecto, Casio Luisselli, declaró poco después de su anuncio: “El SAM no es un sistema que tenga un proyecto específico para las transnacionales en su interior. No hay mención

hostil, pero tampoco de alianza con las transnacionales (. . .) El SAM —agregó el funcionario— no tiene una posición explícita ni en favor ni en contra de las transnacionales, que tendrán que acogerse a la legislación nacional, en lo fiscal y en lo tecnológico”. *Excelsior*, 29 de marzo de 1980.

²⁵ SAM. *Medidas operativas*. . . , loc. cit., pág. 18.

alimentaria hacia la producción creciente de alimentos de la CBR, a través de una política de estímulos fiscales y financieros acorde con los lineamientos del Plan industrial".²⁶ O sea, para llamar las cosas por su nombre, una política de subsidios al capital industrial de la rama mencionada.

b) La propuesta de promover casi 200 "agroindustrias integradas" dentro del esquema del SAM, a partir de 1980; para ello se conformaría "una cartera de posibles proyectos para que, a nivel estatal y distrital, en el seno de los CO-PRODES, los productores agrícolas que estén interesados y posean las condiciones de producción agrícola, puedan asumir los distintos proyectos agroindustriales que se promuevan."²⁷ No es difícil de imaginar que los agricultores que se mostrarán más interesados en aprovechar los estímulos y asumir los proyectos, serán seguramente miembros de la burguesía agraria nacional fuertemente vinculados, en muchos casos, al capital transnacional.

* * * * *

La polémica alrededor del SAM se avivó y elevó su tono por momen-

tos a raíz del envío del proyecto de Ley de fomento agropecuario a las cámaras legislativas, a fines de 1980. Para algunos, esta acción oficial resultó sorpresiva, pues parecía que, con la adopción del SAM, el Estado había tomado otra dirección que se antojaba incompatible con las propuestas de aquella iniciativa. Es por ello por lo que, como se indicó antes, para varios grupos que habían manifestado hasta ese momento sus simpatías por el sistema alimentario gubernamental, la propuesta de la LFA al congreso fue interpretada como un tiro de gracia al SAM. Voceros de diversos sectores expresaron inmediatamente enérgicas condenas a la iniciativa, señalando sus características antiagraristas y sus previsibles efectos negativos para la economía ejidal y el campesinado en general. . .

Pero esta vez las cosas ocurrieron de manera distinta, pues los más altos responsables de la conducción del Estado manifestaron, en esta ocasión, con claridad mediana, su voluntad de promover la LFA, y los críticos de las organizaciones oficialistas (en especial la CTM), que se habían adelantado a manifestar sus desacuerdos, se tropezaron con esta circunstancia. Al poco tiempo, se alcanzó un consenso en los sectores y organizaciones gubernamentales en apoyo a la LFA (incluyendo en esta unanimidad a la CTM, que con tanto vigor la había rechazado anteriormente). Resueltos los desacuerdos en

²⁶ *Ibid*, pág. 80. Subrayado nuestro.

²⁷ *Idem*.

las filas oficiales, el proyecto fue aprobado por el Congreso a finales de 1980, con el solitario rechazo de la oposición legislativa de izquierda.²⁸

De todos modos, las críticas a la LFA continuaron alimentando el debate por un tiempo, aunque muchas de ellas se desviaban de las cuestiones centrales. Por ejemplo, se insistió en señalar que la iniciativa era contradictoria con los planteamientos básicos del SAM (y, en esta perspectiva, lo "básico" parecían ser la declaratorias de carácter "social" que adornaban a este último proyecto, y no su lógica y su enfoque central); asimismo, se reiteró que la LFA asignaba funciones y atribuciones excesivas a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), en detrimento de las que deberían corresponder a la de Reforma Agraria.

Para finalizar, convendría detenerse brevemente en estos últimos planteamientos. Aún aceptando las críticas que se hacen a las medidas incluidas en la Ley de fomento agropecuario no es correcto deducir de ahí, sin más, que esta constituye una suerte de "traición" al SAM, o que la LFA es contradictoria con el sistema alimentario general diseñado por el gobierno.

Nos parece que existe un alto grado de congruencia entre la lógica misma del SAM (haciendo abstracción de lo que los hechos parecen configurar como florituras "sociales") y la LFA; en este sentido, puede decirse que ciertamente esta es una implementación de planteamientos básicos que se encuentran dibujados en el sistema alimentario. La lógica indicada se expresa en una perspectiva que, en último análisis, descansa en un fuerte afán productivista y que contiene escasa —sino es que nula— preocupación por los problemas propiamente "agrarios". De ahí que cuando se trata de proponer medidas en concordancia con la lógica subyacente, ciertos procedimientos (como la asociación entre ejidatarios y empresarios agrícolas, por ejemplo) parezcan lícitos, conforme a los objetivos buscados.

Por lo que se refiere a las funciones asignadas a la SARH, consideradas excesivas, nos parece que la crítica es también inadecuada. Si la lógica de la LFA (como la del SAM) no se sustenta en la proposición de acciones que modifiquen la actual estructura agraria, sino básicamente en medidas orientadas a elevar la produc-

²⁸ La Ley de fomento agropecuario fue aprobada por el Congreso, con el apoyo de la oposición conservadora (v.gr., Partido Acción Nacional) tradicionalmente opuesta a las medidas agrarias del ré-

gimen, sin que la iniciativa original sufriera modificaciones de importancia. Fue expedida el 27 de diciembre de 1980, y publicada en el *Diario Oficial*, el 2 de enero de 1981.

ción y la productividad, no es de extrañar que la disposición legal señale un mayor involucramiento a la SARH, en lugar de la SRA. Si el proyecto alimentario adoptado incluyera acciones encaminadas a reestructurar el actual sistema de tenencia, a permitir una mayor organización independiente y democrática de los campesinos, etc., entonces la dependencia con mayor responsabilidad sería la SRA; tratándose de llevar a cabo el cambio tecnológico, impulsar la producción, promover formas de integración y agrupamiento de unidades productivas, sin tocar la actual distribución de los medios de producción en el campo, etc., es, por lo menos, congruente asignar un papel central a una secretaría que, como la SARH, pretende dar un cariz estrictamente técnico a sus acciones.

En favor de una mayor claridad del debate y de una mayor comprensión del proceso que se avecina, a raíz de la aplicación de estos programas,

convendría evitar las dicotomías fáciles que oscurecen las cuestiones centrales. En pocas palabras, concretamente se trataría de evitar un *maniqueísmo* que sólo contribuye a ensombrecer el problema, y que consiste en concebir la cuestión, con cierto grado de simplismo, en términos de un proyecto "bueno" (el SAM) y un esquema de implementación "malo" (la LFA). El rechazo de ese maniqueísmo conduce a la conclusión de que la estrategia agraria favorable a los intereses de los trabajadores rurales está aún por diseñarse. Esta estrategia no podrá ser un proyecto de gabinete formulado "sobre las rodillas" e inducido burocrática y unilateralmente desde arriba. Deberá conformarse teniendo en cuenta la opinión de los propios trabajadores del campo; y su definición y aplicación dependerá de la presión organizada y las luchas de estos últimos.

