



**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**



# NUEVA ANTROPOLOGIA

AÑO V, No. 17

MEXICO, MAYO 1981

## SUMARIO

### CRISIS AGRICOLA Y ESTRATEGIA ALIMENTARIA

<i>Editorial</i>		3
Fernando Rello	<i>Política agrícola y lucha de clases</i>	5
Gustavo Esteva	<i>El SAM y la geometría</i>	19
Raúl Olmedo	<i>El Sistema alimentario mexicano y la Ley de fomento agropecuario</i>	51
Silvia Gómez Tagle	<i>El SAM: intenciones ocultas o fuerzas reales</i>	59
Héctor Tejera Gaona	<i>La concepción del campesino y la estrategia crediticia en el Sistema alimentario mexicano</i>	71
Mechthild Rutsch	<i>El Sistema alimentario mexicano y la ganadería bovina de carne</i>	89
Fco. Javier Guerrero	<i>El Sistema alimentario mexicano y la estrategia de ventajas comparativas</i>	111
Héctor Díaz-Polanco	<i>Productivismo y estrategia alimentaria</i>	135
José del Val	<i>¿A quién beneficia el SAM?</i>	157

### DOCUMENTOS

<i>Sistema Alimentario mexicano</i>	177
<i>Ley de fomento agropecuario</i>	211
<i>Con la asociación ejidatarios-propietarios existe el peligro de revivir el latifundio</i>	239

## **NUEVA ANTROPOLOGIA**

**Dirección:** Silvia Gómez Tagle

**Subdirección:** Lourdes Arizpe, Héctor Dfiaz-Polanco, José del Val

**Consejo Editorial:** Brixi B. Lameiras, Luis Barjau, Luis Berruecos, Andrés Fábregas, Adrián García Valadés, Ludka de Gortari, Francisco Javier Guerrero, Fernando Lavín, José Lameiras, Eduardo Matos, Enrique Nalda, Rebeca Panameño, Mechthild Rutsch, Erwin Stephan Otto, Héctor Tejera, María Eugenia del Valle.

**Instituciones que colaboran en la edición de NUEVA ANTROPOLOGIA:**

Centro de Investigación para la Integración Social (CIIS).

Universidad Autónoma Metropolitana, División de Ciencias Sociales, Unidad Ixtapalapa.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Instituto Nacional Indigenista (INI).

Dirección de Educación Indígena, SEP.

El Colegio de México (colaboración especial).

**Grabados interiores:** Serie Gráfica, Archivo General de la Nación, México, 1980.

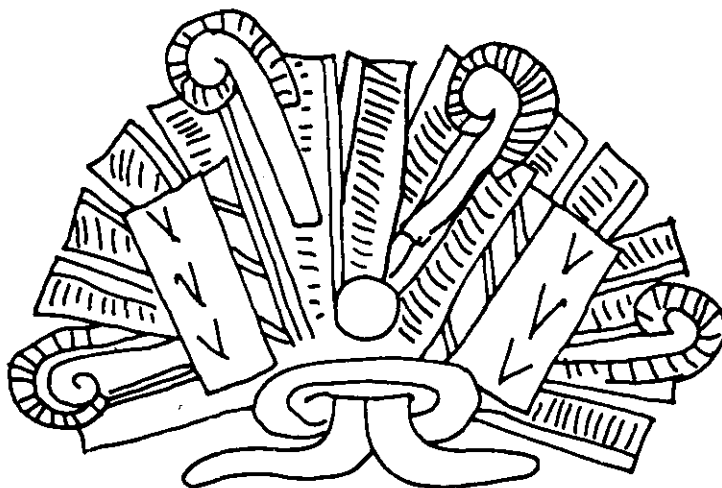
# Editorial

Hace poco más de un año la revista *Nueva Antropología* inició un debate sobre los problemas que se han venido presentando en el sector agropecuario, y por tal razón, se dedicó un número especial a la cuestión agrícola y ganadera (13/14).

Estaría de más repetir aquí los puntos de vista que expresamos entonces sobre la significación de la crisis agrícola y la autosuficiencia alimentaria para países como México; basta decir que en esta línea de preocupaciones se ha considerado necesario proseguir en esta discusión; pero ahora sobre una estrategia específica adoptada por el Estado mexicano.

El presente número reúne artículos que analizan la problemática agraria del país, a partir del Sistema Alimentario Mexicano y la Ley de Fomento Agropecuario. Los más de estos fueron elaborados expresamente para un simposio que había sido organizado por la revista para noviembre de 1980, y que, por diversas razones, fue imposible verificar. Pero como fue anunciado en aquella ocasión, se cumple el compromiso de publicar esos trabajos, enriquecidos con nuevos datos y reflexiones más recientes. Asimismo se incluyen documentos esenciales para comprender la discusión de este tema, y que no siempre son accesibles.

La crisis agrícola y los problemas de todo orden a que se enfrenta el Estado, al delinear una estrategia alimentaria, son muy complejos, y han dado lugar al desarrollo de procesos sociales y económicos cuya dirección aún no es posible vislumbrar con certeza absoluta. Sin embargo, conscientes de las limitaciones y los riesgos que implica analizar una problemática inmediata, la revista *Nueva Antropología* ha tenido el propósito de contribuir a una discusión tan importante para el futuro de nuestro país, mediante la publicación de artículos que expresan puntos de vista y enfoques diversos.



# Política agrícola y lucha de clases

(El Sistema alimentario mexicano y la Ley de fomento agropecuario)

Fernando Rello\*

---

## 1. El nacimiento de dos proyectos

El Sistema alimentario mexicano (SAM) y la Ley federal de fomento agropecuario son los programas más importantes del presente sexenio. El telón de fondo de ambos son la crisis de producción agrícola (a su vez, expresión del agotamiento del modelo de crecimiento seguido hasta la fecha) y las enormes tensiones sociales rurales que han tenido expresión en las movilizaciones campesinas de los 70s. La crisis de producción ha creado escasez de alimentos básicos e inflación y ha

generado una peligrosa dependencia alimentaria. No solo eso: la crisis de producción es una crisis de reproducción de los campesinos, en circunstancias en las cuales la satisfacción de las necesidades materiales son cada vez más difíciles. Esta reproducción amenazada explica, en parte, la insurgencia campesina generalizada en el período 1973-1976.

Durante el sexenio pasado, el grupo gobernante, comprendiendo que el sector ejidal estaba llamado a cumplir un papel importante en la recuperación de la producción agrícola, canalizó una gran cantidad de recursos financieros al agro y, al mismo tiempo, reforzó los mecanismos de control estatal de la agricultura ejidal. Con esto último, se des-

\* Profesor Investigador de la Facultad de Economía de la UNAM.

arrollaba la tendencia burocrática y autoritaria que ha caracterizado a la intervención estatal en el campo, y que la nueva Ley de fomento agropecuario se ha encargado de vigorizar en el terreno jurídico. Los tres primeros años del gobierno de Echeverría estuvieron marcados por un movimiento campesino que rebasó los cauces institucionales y se lanzó a recuperar o a obtener la tierra por su propia mano. Las primeras medidas (llamadas al orden por parte de las desgastadas centrales oficiales, amenazas de represión y desalojos violentos) mostraron su ineficiencia; profundizarlas, sobre todo a través de la represión, llevaba el riesgo de perder aún más el control político de los campesinos. Por otro lado, la crisis de legitimidad del Estado (recuérdese 1968) hacía de una salida violenta y antipopular al problema rural algo inconveniente para los planes del nuevo equipo gobernante. Este optó por buscar soluciones en el viejo arcón del agrarismo, y abrió espacios políticos para la lucha campesina por la tierra, tratando siempre de encauzarla y dirigirla a través de las centrales oficialistas. El resultado de todo esto fue una insurgencia campesina sin precedentes, en los últimos treinta años que se generalizó por todo el país, y que tomó la tierra en la mayoría de los estados de mayor desarrollo agrícola.

El problema rural fue especialmente agudo en los distritos de riego del

noroeste, el bastión territorial de la fracción más poderosa de la burguesía agraria. Con todo, la movilización campesina creció hasta rebasar la dirección de las centrales oficialistas, obligando al Estado a enfrentarse a los terratenientes y a la burguesía nacional.<sup>1</sup> El conflicto agrario de 1976 mostró que el intento de afectar al neolatifundio en los distritos de riego, zonas en donde el desarrollo del capitalismo ha permitido el surgimiento de un campesinado sin tierra, sumamente combativo, se convierte en un problema de dimensión nacional y que el Estado hace frente a una burguesía rural fuertemente aliada con otras fracciones de la burguesía. Los propietarios privados del noroeste dieron pruebas de que podían aglutinar en torno suyo a una parte importante de los propietarios privados del resto del país —recuérdese la formación de la Unión Agrícola Nacional—. Mostraron que podían defender sus intereses con la fuerza —recuérdese también la huelga de tractores y comercios—, y que podían participar en la lucha ideológica con proyectos propios, denunciando con éxito, a

<sup>1</sup> El conflicto entre el Estado y los empresarios privados, agravado durante 1975, es un elemento fundamental que no puede ignorarse cuando se examina el problema del enfrentamiento del Estado con los terratenientes.

través de compañías publicitarias, el fracaso de la política agrarista oficial.<sup>2</sup>

Los dirigentes de los neolatifundistas mostraron con cifras sus avances técnicos y su contribución a la producción nacional, a la aportación de divisas y a la generación de empleos. Después de denunciar al ejido como ineficaz y corrompido, se ostentaron como instituciones progresistas y realmente revolucionarias. Los mismos dirigentes, además de hacer una defensa exitosa de la propiedad privada en el campo, lanzaron un *proyecto* rural en el que se proponía la terminación del reparto agrario ("una reforma agraria que no pasa del reparto es un grave atentado al desarrollo", decía el presidente de la Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa, la CAADES). Propusieron también una

alianza para la producción, basada en la seguridad de la inversión privada, y la inauguración de una etapa superior de la reforma agraria, capaz de ofrecer soluciones al problema alimentario nacional. Fue en ese momento cuando propusieron la idea de los convenios de asociación entre los empresarios agrícolas y los ejidatarios. Hablaron de una nueva etapa que "propugne la constitución de empresas de tipo mixto, con la participación de los ejidatarios, los pequeños propietarios, el Estado y el capital privado, y en donde los campesinos carentes de tierra, tendrían la posibilidad de emplearse con un ingreso seguro y con todas las prestaciones y derechos que la Ley del Trabajo establece"<sup>3</sup>. Como parte de su estrategia, propusieron cambios en las leyes agrarias para ponerlas a tono con la nueva fase de la reforma agraria que sugirió la burguesía agraria. Así, el presidente de la CAADES —organización de neolatifundistas que llevó la batuta en la ofensiva ideológica y política de la burguesía rural durante el conflicto 1976— afirmó que, para crear las asociaciones entre propietarios privados y ejidatarios", será necesario frenar la agitación y la demagogia, *modificar las leyes agra-*

<sup>2</sup> "Y en tanto la presión se enfoca hacia la pequeña propiedad que trabaja y produce alimentos —decía uno de esos dirigentes— miles de hectáreas de terrenos ejidales permanecen enmontados, centenares de parcelas se encuentran en arrendamiento y otros centenares más se hallan concentradas en las manos de los líderes y comisariados ejidales. Lauro Díaz Castro. *El problema agrario. Su solución: reto nacional*. Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa (CAADES), Boletín Bimestral, año XIV, sept.-oct., 1976.

<sup>3</sup> Lauro Díaz Castro. Informe de labores que rinde el Comité Directivo de la CAADES, correspondiente al año de 1976. Fotocopia.



rias, adaptándolas a las nuevas situaciones y haciéndolas claras y definidas. . ."<sup>4</sup>

Desde un plano político, las acciones agrarias del presente sexenio estuvieron caracterizadas por su orientación proempresarios. Se frenó al movimiento campesino mediante concesiones limitadas, la manipulación, la amenaza y la represión colectiva. Se detuvo el reparto agrario, institucionalizándose y burocratizándose, en el sentido de que dejó de ser un acto de justicia distributiva obligada por la movilización popular (como sucedió durante el sexenio pasado), para convertirse en una medida administrativa, en concesiones desde arriba, inscritas en un ilusorio programa cuya tarea es ¡liquidar en esta administración todo el problema de la tenencia de la tierra!, entrando a una fase superior de la reforma agraria, la de la productividad.

Esta orientación proempresarios de la política agraria no fue producto de la casualidad ni de las tendencias derechizantes de la nueva administración. Fue algo que impuso la burguesía con actos de fuerza, apuntándose una gran victoria. El Estado, sin decirlo, hacía suyos los planteamientos, a la par que frenaba al movimiento campesino. *Resolver el problema de la producción sin tocar el problema de la tenencia de la tierra*, era la esencia de lo que en

ese entonces se llamó "las tesis búlgaras" del Presidente López Portillo. Aun el tradicional discurso agrarista, el recurso populista por antonomasia, quedó proscrito del discurso oficial.

Mientras tanto, el movimiento campesino se hallaba en reflujo. Esto no quiere decir que estuviese paralizado, sin embargo, el cambio de política oficial lo desfavorecía y tuvo que replegarse. El ejido se hallaba desprestigiado socialmente, resultado de la derrota ideológica del agrarismo. El incremento que tomó la insurgencia campesina en el periodo 1973-1976, se había desvanecido sin dejar consolidadas organizaciones regionales fuertes y con influencia nacional. El movimiento campesino estaba integrado por luchas locales, de carácter defensivo, y casi totalmente aisladas. Este era el panorama cuando se elaboraba la Ley de fomento agropecuario.

El primer ancestro de la Ley de fomento agropecuario fue el proyecto que entregó Manuel Clouthier al Gobierno Federal, en nombre de los agricultores del país. Clouthier, ex dirigente de la Unión Nacional de Productores de Hortalizas y rico tomatero sinaloense, era en ese entonces dirigente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX). De esta forma, la burguesía agraria pasaba a la iniciativa, al mismo tiempo que redoblaba su control de tierra ejidal mediante el arrendamiento; en Sinaloa comenzó a poner en prác-

<sup>4</sup> Lauro Díaz Castro. *Ibidem*.

tica los convenios de asociación con los ejidatarios, en los cuales ella ponía el capital y estos la tierra y el trabajo;<sup>5</sup> en el Bajío formaba cooperativas de producción que aglutinaban a los ejidatarios.

El Gobierno Federal, por conducto de la SARH y del departamento de asesoría jurídica de la Presidencia de la República, tomó la propuesta de ley de los agricultores privados y la fundió en lo que fue el anteproyecto de la Ley de fomento agropecuario. Este anteproyecto aceptaba la idea de los convenios de asociación entre propietarios privados y ejidatarios: pero le daba todo el enfoque particular que la burocracia agraria tiene de la planeación agrícola. En efecto, contenía todo el articulado que refuerza en el terreno legal el autoritarismo burocrático estatal, confiriéndole a la SARH tales atribuciones que la convierten en una supersecretaría con un poder omnímodo. En la práctica, tal anteproyecto era una especie de solución negociada que recogió los intereses de los neolatifundistas y los de la burocracia política que domina la SARH. Algunos periódicos nacionales publicaron los principales artículos de este anteproyecto, dándose el primer debate público sobre la ley.

Sin embargo, el anteproyecto no fue presentado esta vez al Congreso de la Unión.

Unos meses más tarde, el 18 de marzo de 1980, el Presidente López Portillo lanzó públicamente el Sistema alimentario mexicano. El SAM partió de una crítica explícita al modelo agrícola del desarrollismo, y frente al esquema de las ventajas comparativas, propuso la autosuficiencia alimentaria como eje de la política agraria. Para lograr la autosuficiencia en alimentos, el SAM planteó la relación de la agricultura con el resto de la economía, no como subsidiaria de la acumulación industrial, sino como beneficiaria neta (lo cual implicaba el aumento de los precios agrícolas), declarándose a favor de un incremento en el ingreso campesino, y por la reorientación de la producción agropecuaria hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población (lo cual equivalía a un replanteamiento de la inserción de la agricultura mexicana en la división internacional del trabajo). Para ello, el SAM consideraba a los campesinos como los sujetos principales del desarrollo agrícola, planteando una revitalización de la alianza histórica entre el Estado y los campesinos, y un apoyo público a sus organizaciones superiores.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Clarissa Hardy (Campesinos y agricultores: una alianza desigual. Fotocopia) analiza los términos y los resultados de dichos convenios.

<sup>6</sup> Para un análisis más detallado del SAM, veáanse los documentos siguientes: *Sistema alimentario mexicano*.

El SAM, en tanto sea estrategia estatal, es una respuesta a la crisis de producción de granos y a las crecientes tensiones sociales rurales. Su importancia estriba en dos cosas: hizo suyos planteamientos que antes habían hechos los campesinos y algunas organizaciones de izquierda y, sobre todo, definió, por primera vez en muchos años, una estrategia *global* a la gastada política agrícola del desarrollismo. Este último punto explica el amplio consenso social que logró el anteproyecto.

Sin embargo, lo agudo de la crisis rural y la naturaleza contradictoria de la política agraria hacían que paralelamente al SAM, tras las bambalinas de las esferas burocráticas, fuese cobrando fuerza la Ley de fomento agropecuario, un proyecto de claro tinte burgués. Cuando la Ley vio la luz pública por segunda vez, y estaba por ser enviada a la Cámara de Diputados, se desató una sorda lucha interburocrática. Distintos

sectores de profesionistas y funcionarios públicos se manifestaron en contra, e incluso presentaron alternativas de legislación (como la CNC y la Sociedad Agronómica Mexicana).

Las divergencias afloraron a la vista de todos cuando la CTM, a través de un importante vocero, criticó la ley porque al debilitar al campesino, minaría una base social de apoyo del Estado. El hecho de que más tarde, una vez que el Presidente decidió enviarla a la Cámara, la CTM se retractara y apoyara a la ley, no logró encubrir la división que se había creado en el seno de la burocracia política. El debate prosiguió en la prensa y en la Cámara. Aun la beligerancia del jefe de la diputación campesina, el Ing. Norberto Aguirre Palancares, furibundo defensor de la ley, no fue suficiente para evitar que en el proyecto final se suprimieran cláusulas abiertamente anticampesinas.<sup>7</sup>

*Primer planteamiento de metas de consumo y Estrategia de producción de alimentos básicos, 10. de marzo de 1980. Medidas operativas agropecuarias y pesqueras, Estrategia de comercialización, Transformación, Distribución y consumo de los productos de la canasta básica recomendable. 7 de marzo de 1980. Estrategia de comercialización y distribución de alimentos e insumos productivos, 23 de diciembre de 1980.*

<sup>7</sup> La modificación más importante fue la que sufrió el artículo 32. En el proyecto inicial, este artículo permitía que grupos de ejidatarios, no solo ejidos completos, pudieran formar parte de las nuevas unidades de producción, con lo cual se desmembraba al ejido como organización social y se facilitaba el control de las parcelas ejidales por los terratenientes. Según el proyecto final, solo los ejidos completos podrán asociarse con pequeños propietarios y solo en el caso de que

Finalmente, la ley fue aprobada con un costo político significativo para el Estado (no ha sido frecuente en la historia reciente del país observar una división pública tan abierta de la "familia revolucionaria"). Es cierto que en la decisión final contó de manera preponderante la decisión presidencial. No obstante, lo que subyace tras esta decisión es un hecho inobjetable: fue la burguesía rural, no el campesinado, quien fortaleció sus organizaciones y quien logró presentar un proyecto agrícola, vinculando sus proposiciones clasistas en planteamientos de tipo nacional. La derrota ideológica del agrarismo oficial también la pagó el campesinado. La victoria de los propietarios privados se evidencia por un solo hecho: las iniciativas agrarias más importantes de este sexenio —el SAM y la ley— pretenden dar soluciones, pero evadiendo el problema de la tenencia de la tierra y cancelando el reparto agrario, la principal demanda del movimiento campesino.

## 2. Las consecuencias futuras de la Ley

La aprobación de la Ley de fomento agropecuario por el poder Legislativo Federal significa un triunfo para la burguesía neolatifundista

las dos terceras partes de la asamblea esté de acuerdo (ver artículo 41, inciso II).

y para los grupos burocráticos que conducen la política agrícola —y los aparatos de Estado que la instrumentan— de una forma autoritaria, paternalista y tecnocrática, ignorando o aplastando las iniciativas de las organizaciones campesinas.

Uno de los puntos que provocó los debates más enconados, en la Cámara y fuera de ella, fue la idea de la asociación de ejidatarios y comuneros con pequeños propietarios. El artículo 32 de la citada ley, dice que "los ejidatarios y comunidades podrán integrar mediante acuerdo voluntario, unidades de producción asociándose entre sí, o con colonos y pequeños propietarios, con la vigilancia de la SARH". La idea de la asociación entre ejidatarios y propietarios privados es, como ya vimos, un viejo proyecto de la burguesía rural con el cual pretende seguir controlando más tierra, pasando por encima de las limitaciones legales que la existencia del ejido le plantea a la acumulación privada en el agro. Con los convenios de asociación, lo que los neolatifundistas propusieron, fue resolver un problema social —el alimentario—, pero por la vía burguesa, por una vía que permita la reproducción de su dominación y la derrota de sus enemigos, los campesinos y jornaleros.

Sin embargo, la ley no es una bandeja de plata en la cual el Estado le ofrezca a la burguesía el control productivo de los ejidatarios. Al contrario, le da a la SARH todo el

poder para planear, organizar y dirigir la agricultura ejidal. La SARH se erige en instancia mediadora entre propietarios privados y ejidatarios (según varios artículos de la ley, la SARH decidirá sobre la validez y los términos de los convenios de asociación). Después de la promulgación de la ley, la SARH ha iniciado un proceso acelerado de creación de las nuevas unidades de producción mixtas en los distritos de temporal. Llega a una zona, hace estudios agrológicos que nadie conoce y decide las áreas en las que se crearán las nuevas unidades de producción. Todo esto al vapor, desde arriba, y pasando sobre las organizaciones ejidales. En este sentido, la ley responde a las necesidades de la burocracia agraria. Crea un marco jurídico para la profundización de la vía burocrático-autoritaria, de la vía de crecimiento agrícola que hace de los ejidatarios y comuneros objetos subordinados y manipulados, verdaderos "administrados" del Estado.

Finalmente, debe ser señalado que sería una exageración atribuirle a la ley un poder devastador de las organizaciones campesinas. Algunos autores han sugerido que conducirá a una descampesinización acelerada y casi inmediata. En primer lugar, los neolatifundistas aprovecharán la ley solo en los distritos de riego, pues la experiencia muestra que no tiene interés en invertir en zonas de temporal (en éstas últimas, la ley

será un instrumento de la SARH, dándose así una división natural de campos de acción). Por otro lado, en muchos distritos de riego, los ejidatarios cuentan con organizaciones desarrolladas, y no será fácil que los nelatifundistas convengan a la mayoría de las asambleas ejidales de entrar en las nuevas unidades de producción.<sup>8</sup>

### 3. El SAM ¿un proyecto anticampesino?

Sobre el Sistema alimentario mexicano (SAM) se ha escrito mucho. Todos los sectores políticos del país —incluyendo los enemigos naturales de este proyecto— lo han apoyado públicamente. Ha habido también críticas generales válidas, desde el campo de la izquierda, aunque también algunas de las consideraciones políticas que esta ha hecho sobre el proyecto que intenta ser la respuesta estatal a la crisis rural, se antojan insuficientes y parciales. Es explicable, aunque no justificable, que sectores de la izquierda hayan rechazado tan vehementemente al SAM, con el argumento de que es un intento de manipulación del

<sup>8</sup> En Sinaloa, por ejemplo, algunos ejidos colectivos han comenzado a formar unidades de producción *exclusivamente ejidales*, aprovechando que el artículo 32 de la ley permite esta posibilidad.

Estado burgués. Explicable por dos razones: por la tradición demagógica y manipuladora que ha caracterizado a tantos programas estatales y por el desligamiento de la izquierda de los movimientos de masas, el del campo en particular. No es casual que la crítica parcial, puntillosa incluso, sobre aspectos particulares debatibles del SAM, haya sustituido al análisis político de conjunto de sus principales implicaciones para la lucha social en el agro. Para avanzar en esta dirección, habría que responder a dos cuestiones: ¿qué espacios políticos abre el SAM para la lucha de los campesinos?, y ¿cómo estos, apoyados por otras fuerzas sociales, podrían apropiarse del SAM y orientarlo en su beneficio?

Ciertamente, el SAM, en tanto sea respuesta estatal al grave problema rural, es un intento de solución dentro del sistema social vigente. Forma parte del programa de reformas que, en general, todo Estado capitalista tiene que emprender para darle salida a las crisis que surgen en la sociedad. Sin embargo, es importante para los campesinos que el SAM plantee alcanzar la autosuficiencia nacional en alimentos, apoyando y permitiendo un mayor espacio de acción económica y política a sus organizaciones. Cabe señalar que habría otras salidas viables para la crisis alimentaria que no pasan precisamente por la participación campesina, sino por su sub-

ordinación y gradual eliminación, y que existen intereses económicos poderosos, dentro y fuera del país, dispuestos a apoyarlas. El proyecto burgués para el agro es distinto: abandonar al sector agrícola a la lógica del modelo transnacional, importar maíz y otros productos básicos de los E.U.A., y reforzar nuestra exportación de frutas, legumbres y carne, siguiendo la vía de las ventajas comparativas que nos quieren imponer intereses imperialistas (apoyados por la burguesía agroexportadora y por los ganaderos), permitir la subordinación de los ejidatarios a la burguesía rural, bajo el mando de los "convenios de asociación" entre ambos, y pacificar un agro revuelto socialmente, usando la represión más que la negociación política.

El SAM recoge demandas planteadas por campesinos y por grupos de izquierda. Tal es el caso del apoyo —a través de alzas en los precios de garantía e insumos subsidiados— a los campesinos temporaleros, de créditos oportunos y baratos, de un seguro agrícola que proteja realmente a los campesinos, y no solo el Barural (riesgo compartido). Aún más importante es la rehabilitación ideológica del ejido como organización campesina viable productivamente, y la idea de una alianza Estado-campesinos que, pese a las manipulaciones de siempre, podría permitir un fortalecimiento de sus organizaciones ejidales, sobre todo,

porque habría mejores coberturas para la movilización en torno de luchas productivas y para el enfrentamiento con intermediarios y caciques. La derrota del argumento de las ventajas comparativas (base ideológica de la burguesía exportadora neolatifundista y ganadera) y el triunfo de la autosuficiencia alimentaria como eje de la política agrícola —hecho reconocido por la misma burguesía rural— es una victoria importante, aunque no suficiente, para el campo de las fuerzas progresistas y para los propios campesinos.<sup>9</sup>

Sin embargo, el SAM no es un proyecto en el que hayan participado campesinos. Ni siquiera se hicieron consultas con sus organizaciones, incluida la CNC. Es un proyecto estatal que recoge de manera indirecta y mediada —a través de intelectuales y burócratas— planteamientos campesinos. Esto oculta algunos hechos que conviene aclarar. En primer lugar, la inexistencia de canales directos de comunicación entre un sector de la burocracia estatal que

se propone impulsar proyectos favorables para los campesinos y las organizaciones de estos, lo cual es una gran limitante para la eficacia de dichos proyectos, ya que su viabilidad depende de que los propios campesinos los hagan suyos y luchen por ellos. En mi opinión, el talón de Aquiles del SAM es que nace como proyecto estatal, y no se convierte en proyecto campesino antes de que los enemigos del campesinado lo desfiguren y se apoderen de él. En este contexto, las críticas de la izquierda que se reducen a ver en el SAM un intento de manipulación del Estado burgués, o un proyecto limitado —lo es—, o que no tiene viabilidad, pierden de vista que una tarea importante de la izquierda es aportar elementos a las organizaciones campesinas para que estas puedan apropiarse y servirse de proyectos estatales que le sean favorables, aprovechando cualquier espacio para fortalecer sus posiciones.

Por otro lado, es sumamente esquemático explicar el auge del SAM, por ser un proyecto que hizo suyo el Presidente de la República. Ciertamente, en un régimen presidencialista como el nuestro, la opinión del Jefe es fundamental. No obstante, quedarse aquí en la explicación equivale a ignorar los conflictos y los choques de las fuerzas sociales que hacen posible que una propuesta presidencial obtenga el consenso de grupos sociales tan diversos. La principal virtud del

<sup>9</sup> Los ejidatarios de la Coalición de Ejidos Colectivos del Valle del Yaqui y Mayo, empeñados en recuperar el control de su proceso productivo, entendieron con claridad la importancia que tiene para ellos este planteamiento, al ponerle el lema la "autosuficiencia alimentaria, un camino campesino" a la ceremonia del cuarto aniversario de la expropiación de 1976.

SAM, lo que le dio fuerza en el plano ideológico, es que logró sintetizar los lineamientos generales de una estrategia rural alternativa a la desprestigiada y gastada política desarrollista. Al proponer a los ejidatarios y comuneros de las zonas de temporal como los sujetos de la nueva estrategia, el SAM no hace sino reconocer un hecho objetivo: el papel central que sigue teniendo la lucha de los campesinos pobres en la escena rural. No solo producen la mayor parte de los granos básicos que consume la población, sino que son ellos quienes pueden acercar al país a la autosuficiencia alimentaria. Además, no hay que olvidar que al calor de las crisis del campo, convertida en crisis nacional, otras fuerzas sociales se habían manifestado en pro de programas rurales que apoyaran a los ejidatarios. Tal vez la más importante declaración fue hecha por la CTM. En una reunión nacional, convocada para examinar el problema del campo, esta central se pronunció por la revitalización del agrarismo de la Revolución Mexicana, por la desaparición de la propiedad privada en el agro, por la expropiación de las empresas transnacionales y por la alianza obrero-campesina.<sup>10</sup>

Sin embargo, hay que reconocer que la autosuficiencia que nos pro-

pone el SAM no es en sí misma una garantía para los campesinos. La autosuficiencia alimentaria podría intentarse profundizando el control burocrático y autoritario que ha caracterizado la intervención del Estado en el agro, y canalizando a este sector recursos financieros en forma masiva. Es lógico pensar que los grupos burocráticos que han definido y llevado a cabo la política agrícola, tratarán de aumentar su poder e influencia encuadrando al SAM dentro de sus prácticas autoritarias y de manipulación de los campesinos. Aquí está otro punto débil del SAM. Sus limitaciones no se encuentran en su planteamiento o en la estrategia que propone. La dificultad de llevarlo a cabo está en la completa disociación entre los programas y las instituciones oficiales cuya función es ponerlos en práctica. En el caso del SAM, esta disociación es mayor porque fue un programa elaborado en una oficina de asesores presidenciales, y no en los aparatos económicos que el Estado ha usado tradicionalmente para regular la actividad agrícola (Banrural, SARH, etc.) y, además, porque hace una crítica implícita del funcionamiento de estos aparatos. En la realidad, hay muchos SAMs: el SAM original, el SAM de la SARH, el SAM del Banrural, y así sucesivamente. Dichos aparatos tienen un funcionamiento relativamente autónomo y una base de poder propia, cuyos dirigentes tratan

<sup>10</sup> CTM, Memoria de la reunión nacional para el desarrollo rural, julio de 1979.



de defender y aumentar. No debe extrañar que la SARH o el Banrural se hayan apropiado del SAM, lo hayan desdibujado, y lo hayan aprovechado para ampliar su radio de acción llegando, incluso, a ejecutar acciones contrarias a su filosofía. Esto significa que no basta un buen programa. Hacen falta cambios en el funcionamiento de los aparatos de Estado que no pueden venir solo y principalmente como el resultado de una "revolución" en el interior del Estado, sino que serán el producto de la presión campesina, de la lucha cada vez más extendida de ejidatarios y comuneros frente al autoritarismo estatal, y de un cambio en la correlación de fuerzas en el ámbito de la sociedad.

Por otro lado, con la promulgación de la ley, el SAM queda limitado en su alcance, sobre todo, en lo que pareció ser un giro favorable para las organizaciones campesinas. La ley dificulta, si no es que cancela, la idea de la renovación de la alianza entre el Estado y los campesinos, y de la creación de espacios políticos e institucionales para el fortalecimiento de esas organizaciones. Son poquísimos los artículos que otorgan a los campesinos atribuciones para participar, conjuntamente con la SARH, en la planificación y organización de la producción. Con todo, esto no significa que el SAM, proyecto que había recogido algunas demandas campesinas, haya quedado liquidado, ni que haya dejado

de ofrecer espacios de lucha política a los campesinos y sus aliados. Así, por ejemplo, el SAM ha sido aprovechado por los campesinos en algunas regiones y ha favorecido la movilización en torno de demandas como el crédito, los insumos, el seguro agrícola y la comercialización. Los promotores de la Dirección de Organización de Productores de la SARH, agrupados en la UNPOCC, se han apoyado en el SAM para plantear, desde el interior del Estado, un cambio en la política agraria, para hacerla menos autoritaria y más favorable a los campesinos. Sin embargo, es claro que la creación de nuevos y mejores espacios políticos para estos, solo podrá ser el producto de la movilización de los campesinos mismos.

#### 4. Consideraciones finales sobre la política agrícola y la lucha campesina.

La coexistencia, en el interior del Estado, de dos proyectos, como el SAM y la ley, ideológicamente tan distintos, es un botón de muestra del carácter contradictorio de la política agraria. El origen de este carácter contradictorio es la naturaleza misma del Estado. Sin querer entrar en la polémica sobre el Estado, cabría decir que es más útil conceptualizarlo como una instancia social resultado de la lucha social, como producto del enfrentamiento clasista,

a diferencia de la interpretación mecánica que lo ve solamente como el agente de una sola clase —la burguesía—. Lo anterior no significa negar el carácter genérico burgués del Estado —que le viene impuesto por el carácter capitalista de las relaciones sociales imperantes—. Implica, además, siguiendo a Gramsci, reconocer en la política del Estado y de sus distintos aparatos, la cristalización de la lucha de clases y de la correlación de fuerzas entre ellas. Todo proyecto del Estado tiene un contenido clasista, independientemente de que este se exprese directamente (por ejemplo, que haya sido una propuesta burguesa recogida por el Estado, como la ley), o a través de mediadores más o menos indirectos (como en el caso del SAM).

La historia del SAM y la ley, la historia entera de la política estatal, muestra dos hechos que me interesa subrayar:

Primero: los proyectos del Estado —y esto es más cierto en México, en donde este usa las reformas sociales como método de gobernar— influyen de manera decisiva en la lucha de clases y en el campo especialmente.

Segundo: el Estado es, además de otras cosas, un campo de batalla en el cual los grupos sociales dirimen sus conflictos a través de proyectos de clases y usando para impulsarlos una gran gama de intermediarios. La experiencia indica que mientras mayores sean los posibilidades de

influir sobre el contenido de los proyectos estatales y más grande sea la capacidad para presentar programas clasistas *articulados dentro de proyectos nacionales*, mayor es la fuerza política e ideológica de una clase.

Lo anterior pone de relieve la importancia de las alianzas que los campesinos tienen que hacer para obtener la fuerza necesaria para defenderse de sus explotadores e imponer sus concepciones y proyectos. La autosuficiencia alimentaria, hay que entenderla desde una posición de clase, es decir, yendo más allá del argumento nacionalista —la soberanía que da la independencia alimentaria— para pasar a proponer proyectos que reúnan consenso social, a hacer alianzas y a formular programas de lucha que hagan avanzar a las organizaciones campesinas.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Así, por ejemplo, la creciente dependencia alimentaria del país frente al imperialismo permite que sean agentes externos (el mercado mundial, las transnacionales y el gobierno de los Estados Unidos) quienes tienden a regular los precios y el abastecimiento de bienes de consumo popular. Este hecho dificulta el control obrero de los factores que determinan una parte importante del salario y el nivel de vida. Por ello, la clase obrera es el principal aliado de un proyecto de autosuficiencia alimentaria basado en el desarrollo de organizaciones campesinas.

No debe perderse de vista que los campesinos producen la mayor parte de los granos básicos, y que, por ello, sus intereses como clase coinciden con los intereses del país, es decir, con los de la mayoría. Este hecho debe ser aprovechado para reunir apoyo social a un proyecto de autosuficiencia, por una vía democrática, basado en la autogestión campesina y en el fortalecimiento de sus organizaciones. Es en este terreno donde el SAM u otros programas estatales pueden ofrecer espacios y oportunidades políticas para que los campesinos organizados conquisten posiciones como fruto de su propia lucha; por ejemplo, a fin de que estos puedan avanzar en la recuperación de su proceso productivo y en la construcción de organizaciones productivas fuertes, requisito indispensable para lograr una influencia política regional y nacional.

Finalmente, si bien es cierto

que el SAM no ofrece soluciones al problema de la tenencia y la distribución de la tierra, el triunfo de una alternativa campesina implica la expropiación de los latifundios ganaderos y del neolatifundio de las zonas de riego. Hay que tener en cuenta que estas conquistas no pueden venir como regalo del Estado, sino serán resultado de una amplia movilización de masas en el campo, con un amplio apoyo social en las ciudades. El hecho de que las organizaciones campesinas sean capaces de aprovechar los proyectos estatales no debe verse como algo desligado de la lucha por la tierra. Esta es más fácil cuando está apoyada, material y políticamente, por organizaciones campesinas que ya tienen tierra y un poder económico. Por ello, el ejido puede convertirse en el eje de la movilización campesina contra el bastión territorial de la burguesía rural.

# El SAM y la geometría

Gustavo Esteva\*

---

---

Se intenta aquí un análisis del SAM en el plano político e ideológico, por considerar que en él se desarrollan su génesis y perspectivas. Después de una breve descripción de su contenido explícito y de aludir al marco de circunstancias en que se produjo, se hace referencia a algunos problemas teóricos e ideológicos de la cuestión campesina. Estas reflexiones se emplean como marco de referencia del análisis de los temas de organización social y política que se consideran pertinentes, para dar forma a una hipótesis sobre el sentido básico del SAM.

\* Profesor e Investigador de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón de la UNAM.

## I. CONTENIDO Y RANGO DEL SAM

El Sistema alimentario mexicano es una propuesta estratégica de desarrollo, planteada a la Nación por el Presidente de la República. (En México, Jefe del Gobierno y Jefe del Estado). Representa un viraje respecto al modelo de desarrollo vigente en los siguientes planos:

### 1. *La orientación de la producción.*

Implica que la lógica de las necesidades sociales se imponga sobre la del capital nacional y transnacional en la configuración de las pautas de producción y consumo. A fin

de "lograr una alimentación suficiente, aunque sea mínima, para todos los mexicanos", y alcanzar la autosuficiencia en la producción nacional de alimentos,<sup>1</sup> el SAM plantea subordinar a estas prioridades los criterios de rentabilidad y determinar las metas productivas con base en requerimientos nutritivos (metas cuantitativas) y pautas regionales de producción y consumo (metas cualitativas), en vez de hacerlas depender de los indicadores de mercado (la demanda efectiva).

## 2. *El desarrollo social.*

El SAM propone relegar a segundo término las prioridades convencionales (zonas de riego y empresarios del campo), para concentrarse en "los campesinos empobrecidos del temporal".<sup>2</sup> Este viraje en la definición de los actores centrales de los procesos productivos, no solo

<sup>1</sup> López Portillo, José, "Una alimentación suficiente, objetivo prioritario", en *A dar la batalla a la alimentación*, México, CNC, agosto de 1980, págs. 1 y 2.

<sup>2</sup> Oficina de Asesores del C. Presidente de la República, *Sistema Alimentario Mexicano, Primer Planteamiento de Metas de Consumo y Estrategia de Producción de Alimentos Básicos*, México, Presidencia de la República, marzo de 1980, pág. 21.

supone la reasignación de los recursos públicos de fomento agropecuario, cuyos destinos y destinatarios tendrían que modificarse radicalmente, sino también transformar a fondo las estructuras y formas de organización social en el medio rural. "No se trata simplemente de aumentar la producción del país, sino de aumentar el ingreso de los campesinos".<sup>3</sup> Para ello, se plantea asumir con los campesinos el riesgo productivo, subsidiar el cambio tecnológico, y apoyar los procesos de organización.<sup>4</sup>

## 3. *La acción administrativa del Estado.*

El SAM plantea alterar las pautas vigentes de acción oficial en el campo, basadas en criterios sectoriales (por ramas de actividad) e institucionales (por dependencias responsables), pues se define como "una estrategia especial dentro del Plan global de desarrollo: no es un plan adicional a otros, sino un procedimiento que ordena las acciones para coordinarlas".<sup>5</sup> Implica un compromiso global del Estado, que no se finca en una dependencia específica o en determinados funcionarios, sino en el conjunto de la administración

<sup>3</sup> López Portillo, José, *op. cit.*, pág. 1.

<sup>4</sup> Oficina de . . . , *op. cit.*, pág. 22.

<sup>5</sup> López Portillo, José, *op. cit.*, pág. 1.

pública y, en última instancia, en el Jefe del Ejecutivo.

Esto es el SAM: una propuesta política y de política del Estado mexicano. Por su *forma* inicial (un documento técnico y un discurso político) se le ha querido ver como fantasma de gabinete, o simple ejercicio retórico y demagógico. Resultan ser ambas cosas tales apreciaciones; pero no el SAM, cuando en vez de la apariencia se considera su génesis, su contenido sustantivo y sus alcances.

Consideramos ante todo su gestación. En el plano de lo inmediato, aparece como una iniciativa del Ejecutivo. Pero no se trata de una ocurrencia o de un gesto *originario*. La "iniciativa" es, en realidad, la forma específica de una respuesta ante el conjunto de procesos que se expresan en la crisis rural desde hace muchos años. Solo es posible explicar y comprender esa forma específica en el contexto de su gestación social y política, directamente vinculada en la movilización campesina.

Los campesinos constituyen una fuerza sustantiva del México moderno, sin la cual no puede concebirse ni llevarse a la práctica el proyecto histórico de la nación, de sus trabajadores. Pero fuerza dominada. Se inscribió irrenunciablemente en el *proyecto* nacional, pero no se insertó en el *modelo* mexicano de desarrollo (el proyecto de sus estructuras de dominación),

porque este es excluyente de los campesinos: tiende indefectiblemente a suprimirlos del mapa de las fuerzas sociales.

Tiende y ha tendido a excluirlos. Pero no lo ha conseguido. Los campesinos, en cambio, se han transformado a sí mismos en el procesamiento de sus contradicciones, y han dado nueva vitalidad a la fuerza material que representan. Su movilización y organización, en los años setentas, aunadas a los múltiples factores de crisis presentes en esa década, dieron creciente *visibilidad social* a los problemas del campo y a los propios campesinos, y alteraron profundamente las condiciones de desarrollo del conflicto social. Esto, a su vez, estimuló la realización de investigaciones y análisis que, de una u otra manera, repercutieron en las formas de conciencia de la crisis, y sirvieron de antecedentes para la formulación de las alternativas que surgían como reacciones objetivas ante los fenómenos en curso.

Cabe así la conjetura de que "la conciencia política de la crisis se convirtió también en una conciencia teórica de la misma, que terminó por permear las altas esferas del Estado", cuya impermeabilidad a los problemas campesinos era manifiesta desde los años cuarentas, y cuya costra política e ideológica no se rompió con los intentos al respecto realizados en los años setentas. Cabe también plantear que

“el SAM surge como una condensación social de la crisis y del empuje del malestar campesino”, y que la necesidad política “de revertir las tendencias que provocaron el estancamiento del desarrollo rural obligó al Estado a tomar la decisión de restituir a los campesinos los recursos que sistemáticamente se les extraían”.<sup>6</sup>

En un sentido muy concreto, el SAM representa una hazaña de conciencia pública, que es preciso reconocer como tal, sin matices. Asumir el significado e importancia de la fuerza material concreta de los campesinos, darle forma programática, establecer su relación con las necesidades actuales del país y con sus contradicciones internas y externas, y elaborar los elementos de una estrategia rural que se asocia con la construcción del proyecto nacional, son tareas en las que han estado empeñándose los grupos más lúcidos y avanzados de este país, desde hace muchos años, y que encuentran, en este esquema, una de sus expresiones más redondas.

Sin embargo, ante la criatura recién nacida, que no encuentra aún el contexto político —la movilización popular— que puede darle realidad cabal a su contenido, se

emprendió la labor destructiva:

De una parte, desde las estructuras de dominación puestas formalmente en jaque por el SAM, en vez del ataque frontal o la crítica abierta, se empleó la táctica opuesta: asumir como propio el esquema, aunque no lo fuera, para despojarlo de su contenido propio. Se trataba, muy concretamente, de esterilizarlo: convertirlo en una simple entelequia administrativa, en su ajuste burocrático o presupuestal, en la actualización y adaptación del esfuerzo en curso, en otra vuelta de tuerca de un modelo que debía permanecer intocado. Lo hicieron así y lo siguen haciendo, cotidianamente, quienes creen que el mundo es un objeto que hay que manipular; quienes entienden al Poder Público como el único protagonista de la sociedad; quienes entienden al poder, desde el poder, como ejercicio excluyente; quienes a cada paso se empeñan en cambiarlo todo para que nada cambie.

De otra parte, tendieron a desempeñar la misma función: formulaciones “críticas” que han operado como contrapartida mecánica del discurso de la dominación, tomando como punto de partida una vieja actitud dogmática. La simplificación maniquea o el conocido maximalismo bloquearon la percepción de la génesis y contenido del SAM. El reduccionismo abstracto condujo a negar la intervención campesina en las condiciones que determina-

<sup>6</sup> Andrade, Armando, “El SAM: la cuestión de la viabilidad”, *conferencia pronunciada el 18 de septiembre de 1980, pág. 1 (mimeog.)*.

ron al SAM (como respuesta política del Estado ante la movilización social), lo cual no solo impidió examinar con sentido crítico la propuesta misma, sino que también se ajustó puntualmente al intento de exclusión que se ejerce todos los días sobre los campesinos, lo mismo en la teoría que en la práctica, en la academia al igual que en la política.

De ahí la importancia de dar forma a respuestas orgánicas, auténticamente emanadas del pueblo, capaces de tomar en sus manos un proceso que es en verdad el suyo. Es preciso tener clara conciencia de las enormes dificultades de llevar realmente a la práctica una propuesta de esta índole: percibir que se trata de una transformación profunda; de una vía que pretende dar un viraje radical a la pauta seguida hasta ahora; de una posibilidad inédita en su dimensión, aunque ampliamente fundada en la experiencia empírica. Todo ello exige, ante todo, para el examen crítico y la acción política, enfrentarse con rigor al problema de la caracterización de los campesinos, que aún parece envuelta en el dogma y el prejuicio.

## II. EL SAM Y LA CUESTION CAMPESINA

### 1. *¿Quiénes son los campesinos?*

Para percibir e identificar a un grupo humano, como acto de reconocimiento, es preciso, ante todo, preguntarse "por qué los grupos sociales se distancian a sí mismos de otros, y elaborar tales distinciones". La respuesta exige una explicación que rebasa el marco de teorías "culturalistas" de la etnicidad: "una explicación, en términos de interés, porque no se trata nada más de alguna propensión a clasificar". La cultura "no es, simplemente, un fenómeno cognitivo, ni es tan solo algo que los grupos 'tienen'. Es algo, asimismo que se usa para promover intereses, y no exclusivamente intereses materiales, aunque siempre sea necesario acomodarlos a estos".<sup>7</sup>

Para reconocer a los campesinos, es indispensable tomar como punto de partida su propio proceso de identificación (clasificación): percibir que, como grupo humano, son resultado de una movilización específica (vinculada en la lucha por la tierra), y también de una forma propia de organización resultante de esa movilización, que se reconstituye y dinamiza permanentemente. Todo ello aparece como expresión de intereses, los que identifican al grupo como tal (como comunidad de intereses). "Y no exclusiva-

<sup>7</sup> Worsley, Peter M., *Marxisme and culture*, University of Manchester, Manchester, 1980, pág. 20.



mente intereses materiales, aunque siempre sea necesario acomodarlos a estos”.

Es lugar común relacionar la lucha por la tierra con los campesinos. Lo que no lo es tanto, es diferenciar las luchas pasadas de las actuales. En México, los campesinos fueron despojados de su tierra durante el siglo XIX, y al empezar el actual habían dejado de ser lo que eran. Si bien su nueva lucha retiene múltiples apariencias de las anteriores, es cualitativamente distinta.<sup>8</sup> Con ella se constituyen como un grupo emergente en el mapa social: una clase en formación, no es extinción; una realidad postcapitalista, no precapitalista, que se produce en el seno del capitalismo y en modo alguno puede ser vista como supervivencia.<sup>9</sup>

Las condiciones de gestación de un grupo humano no tienen por qué ser idénticas a las de su exis-

tencia y desarrollo. La lucha por la tierra hizo campesino al grupo; pero este solo se *constituye* como tal en la organización que permanece y se desarrolla *después* de la conquista de la tierra que hizo posible su emergencia.

Lo específico de un grupo humano, lo que da realidad al casillero de una clasificación de individuos, no es su apariencia o condición manifiesta (ni siquiera las clásicas “condiciones objetivas” analizadas fuera de la dinámica social). Es su organización: en este caso, una organización orientada a la producción y reproducción de la vida social del grupo, que finca su vitalidad en sus fuerzas endógenas, a fin de garantizar formas alternativas de relación con las fuerzas exógenas adversas, a fin de asegurar la supervivencia y desarrollo del grupo, e incluso plantearse proyectos que trascienden esa relación.

Los campesinos no están al *margen* de la economía capitalista o funcionan en forma *paralela* al mercado. Mantienen permanentemente relaciones sociales de producción con los capitalistas, bajo las *formas* más heterogéneas: pueden o no tener un salario temporal o permanente, pero este o sus equivalentes no pueden garantizar su reproducción vital. Este hecho histórico, al que se han enfrentado los trabajadores desde el origen del capitalismo, ha dado lugar a una lucha estratégica por arrancar a los capi-

<sup>8</sup> Véase, en particular, Esteva, Gustavo, “Movimientos campesinos y política nacional”, en *Cuadernos de discusión*, CENAPRO, México, 1979.

<sup>9</sup> El término postcapitalista no se emplea aquí, obviamente, para aludir a una realidad correspondiente a un régimen posterior al capitalismo, sino para subrayar su surgimiento *a raíz* de la implantación capitalista, como producto de este régimen de producción, y apuntar, *a la vez*, sus potencialidades para dejarlo atrás.

talistas esa garantía, indispensable ante la tendencia a la expansión ilimitada del ejército de reserva y a la periódica caída en el salario real. Sin renunciar a esta lucha, que deriva en conquistas como el seguro de desempleo o la garantía contractual del empleo, los campesinos han adoptado, además, la estrategia de ocuparse de sí mismos: ejercer una autonomía relativa que haga depender de sus propios recursos la reproducción y desarrollo de la vida individual y social. (No es un acto voluntarista o una ocurrencia, desde luego, sino una respuesta colectiva a un hecho social).

Los grupos sociales no se constituyen de pronto, ni de una vez y para siempre. No es una lógica abstracta lo que separa y distingue a unos grupos de otros: no existe el grupo de los hombres de nariz corta y pestañas rizadas, aunque sea posible localizar esos atributos empíricos en cierto número de sujetos que en ese sentido son diferentes de los demás. Los hombres trazan sus distancias unos de otros, como hecho cultural radical, en función de intereses concretos que, entre otras cosas, suponen reconocer diferencias dentro del grupo, tanto como hacia afuera.

Por el hecho de ser trabajadores, los campesinos no estaban preconstituidos como clase. Por sus condiciones objetivas de existencia, por la separación entre su fuerza de trabajo y sus condiciones de

trabajo, compartían con otros trabajadores una potencialidad de organización y pertenencia; pero solo se constituyeron como clase, y dentro de ella como grupo o fracción con rasgos específicos, cuando realizaron un intento de reintegración de esas condiciones objetivas, tratando de poner bajo control directo y colectivo del grupo las condiciones de trabajo y el uso de la fuerza de trabajo.

Esta fundación original, sin embargo, no constituye una camisa de fuerza, sino una base dinámica para enfrentarse a las condiciones cambiantes que definen la existencia y desarrollo del grupo. Aquel intento de reintegración queda expuesto de inmediato a nuevas formas de enajenación, porque el grupo de encuentra inmerso en una realidad capitalista con otras leyes de funcionamiento, que les separa de nuevo, por otras vías, las condiciones de trabajo del uso de la fuerza de trabajo, pasando, cuando es preciso, por encima de las trabas de la propiedad. La tierra que el grupo campesino ha conquistado, por ejemplo, como la materia sobre la cual puede ejercer su esfuerzo productivo en forma autónoma, se le convierte en propiedad virtual: no puede ejercer libremente sus derechos sobre ella, porque está sometido a relaciones sociales que le imponen las condiciones de su utilización, y así le enajenan, no solo los frutos del esfuerzo productivo, sino también

el control del propio proceso productivo.

De esta manera, la tierra deja de ser *condición necesaria* de existencia de los campesinos. Puede seguir siendo el *pretexto objetivo* de la cohesión del grupo, en unos casos, pero ha dejado de ser *sustancia* de la campesinidad, ahora definida por la organización social que da a su trabajo directo para la fábrica social<sup>10</sup> ciertas modalidades específicas que operan como garantía de reproducción.

El hecho de que la producción directa para la fábrica social de los campesinos no tenga como *condición necesaria* la intermediación del capital ni implica que se encuentren al margen de la operación capitalista. De hecho, su relación es más *densamente* capitalista que la de otros trabajadores, porque sus contradicciones económicas son directa e inmediatamente políticas: son,

*per se*, contradicciones de clase. No operan como disputas por el valor entre agentes específicos, sino como contradicciones con la sociedad "como un todo", o sea, con el establecimiento capitalista. De ahí que tiendan a ser contradicciones con el Estado, como instancia política que expresa y en la que se expresan las contradicciones de clase y las correlaciones de fuerzas.

Esta sustancia de los campesinos determina que se mantengan en reconstitución permanente. La recuperación y renovación de antiguas pautas de relación social (lo que había hecho pensar en "supervivencias") o la extrema heterogeneidad en actividades, comportamientos y formas organizativas (lo que había puesto en duda la existencia de una sustancia común constitutiva de un grupo social) son condiciones características de existencia de los campesinos. No hay misterio en ellas una vez que se logra detectar su razón de ser y su sentido en la realidad emergente y dinámica que constituyen y reconstituyen constantemente.

Es la comunidad la que define al hombre, no el hombre a la comunidad. Al caracterizar a los campesinos, de acuerdo con sus organizaciones sociales específicas, se reconoce, simplemente, una forma de existencia social tan antigua como novedosa, que surgió entre nosotros sin que fuéramos capaces de percibir su naturaleza y sentido por la

<sup>10</sup> El concepto de "trabajo directo para la fábrica social" se apoya en el de capital social, como forma real de existencia del capital, del que los capitalistas son personificaciones. Véase, al respecto, Cleaver, Harry, *Reading Capital Politically*, University of Texas Press, Austin, E.U., 1979. Este enfoque teórico resulta indispensable para la comprensión de la realidad campesina y de la de otros muchos grupos sociales en las sociedades capitalistas modernas.

medida en que lo impidieron los anteojos cargados de prejuicio que se negaban a conocer y reconocer toda forma de existencia social distinta de la propia. Se le desconocía, como ignorancia real o como rechazo inconsciente, sobre todo, por la percepción, así fuese difusa, de la amenaza real o potencial que esa realidad desconocida podía plantear para las formas de existencia social establecidas.

Esta caracterización alternativa de los campesinos puede planterarse como el marco teórico en que se desarrolló el SAM, de la misma manera que la crisis rural y la movilización campesina establecieron las condiciones objetivas de su gestación. Pero la exclusión teórica e ideológica de los campesinos en las caracterizaciones convencionales no era sino el reflejo abstracto de una exclusión objetiva, realizada según el modelo mexicano de desarrollo configurado desde los años cuarentas. Y este, a su vez, no ha sido otra cosa que el resultado de una correlación política de fuerzas que constituyó el bloque histórico de grupos sociales que determinó la orientación y composición del Estado mexicano en estos años. Para apreciar el significado del SAM, en ese marco político de circunstancias, y establecer en qué medida puede representar un viraje respecto a aquel modelo, es indispensable hacer referencia, así sea brevemente, al problema de la inserción de los campesinos

en la configuración política del Estado mexicano en este siglo.<sup>11</sup>

## 2. *La historia de un amor imposible*

Las relaciones del Estado mexicano y su Poder Público con los campesinos podrían ser descritas como la historia de un amor imposible. Peligrosamente imposible.

Las cosas empezaron con un romance tormentoso. La hegemonía militar de los ejércitos campesinos, al estallar la revolución, nunca equivalió a capacidad de conquistar y ejercer el poder político y económico. Su visión resultaba irremediablemente anarquista: la enorme fuerza de su densidad histórica se fincaba en la autonomía de los pueblos, y en ellos se concentraba su horizonte. No se planteaban, obviamente, el problema del Estado. Pero de hecho se colocaban al margen de él, y con las armas en la mano. Y esto implicaba colocarse contra él.

Los primeros gobiernos revolucionarios no podían prescindir del zapatismo. Era imposible gobernar sin tenerlo en cuenta o enfrentándosele; pero tampoco era posible

<sup>11</sup> En el siguiente inciso se presenta sintéticamente la posición del autor al respecto, desarrollada sobre todo en *La batalla en el México rural, México, Siglo XXI editores, 1980.*

gobernar con él. Solo cabía mantener una política de concesiones, tan parcas como se pudiera. Luis Cabrera lo dijo, brillantemente desde su famoso discurso del 3 de diciembre de 1912: "La población rural necesita completar su salario: si tuviese ejidos, la mitad del año trabajaría como jornalera y la otra mitad del año aplicaría sus energías a esquilmarlos por su cuenta. No teniéndolos, se ve obligada a vivir seis meses del jornal, y los otros seis meses toma el rifle y es zapatista". Para Cabrera, "ciertas clases rurales siempre y necesariamente tendrán que ser clases servidoras, necesariamente tendrán que ser jornaleras; pero ahora ya no podremos continuar el sistema de emplear la fuerza política del Gobierno en forzar a esas clases a trabajar todo el año en las haciendas a bajísimos salarios... Los grandes propietarios rurales necesitan resolverse a ensayar nuevos sistemas de explotación". Se trataba muy claramente, por tanto, de reconstituir ejidos, como un expediente transitorio, y como un medio para complementar el ingreso campesino, "por medios constitucionales, por medios legales que traigan implícito el respeto a la propiedad privada". Y, sin excederse, desde luego. "Es de calcularse que solamente en los distritos rurales de la Mesa Central es donde se necesita la reconstitución de ejidos; en el norte del país, no es necesaria". (Lo que demuestra, por cierto, que

al hablar de mejores sistemas de explotación, don Luis Cabrera no se refería a la entonces banal proposición de que las haciendas ganaderas sembraran granos).

Hacia 1930, la política de concesiones ya había significado repartir más de diez millones de hectáreas, crear el banco ejidal, y muchas otras cosas. Pero el Estado, mientras tanto, creó su partido y la correlación de fuerzas se modificó. Ahora parecía posible y necesario modificar el esquema de compromisos. Calles creyó conveniente que "los hijos de la Revolución" reconociesen el fracaso del agrarismo, al menos, como había sido llevado hasta entonces. No más ejidos. Era necesario concentrar el esfuerzo en la propiedad privada, que aún ocupaba la inmensa mayoría del territorio, y dar por terminado el tormentoso romance del Estado mexicano y de su Poder Público con los campesinos. Zapata llevaba ya diez años de muerto. Era tiempo de enterrarlo para siempre.

Como se sabe, la idea de Calles resultó precipitada. La movilización campesina no solo permitió enfrentarse a los vientos antiagraristas del momento, sino que también fue capaz, mediante un nuevo juego de alianzas, de impulsar otro proyecto. Había quedado atrás su miope anarquista, y podían concebirse otras ilusiones. Ramón Beteta las formuló en términos que parecían generalizados entre los cardenistas de 1935:

“Creemos que México se halla en una posición privilegiada para decidir su destino. Observando los efectos de la última crisis del mundo capitalista, creemos que podríamos utilizar las ventajas de la era industrial sin tener que padecer de sus bien conocidos defectos... Hemos soñado un México de ejidos y pequeñas comunidades industriales, electrificado, con sanidad, donde los bienes serán producidos para satisfacer las necesidades de la población, donde la maquinaria será empleada en aliviar al hombre de los trabajos pesados, y no para la llamada sobreproducción”.

Tres años después, cuando Cárdenas había repartido ya más tierras que todos los gobiernos anteriores juntos, dio una expresión concreta a la alianza obrero-campesina en que sustentaba su obra: inauguró, el 10 de febrero de 1938, el ingenio azucarero ejidal “Emiliano Zapata”, de Zacatepec. “Ingenio moderno, anotó en los *Apuntes*, planeado por la actual administración con fines sociales para mejorar las condiciones económicas de los ejidatarios... Se manejará bajo el sistema de cooperativa integrada por los ejidatarios y trabajadores de la fábrica... Actos como este son mi mayor satisfacción”.

El 24 de febrero —tres semanas antes de la expropiación petrolera— Cárdenas asistió al primer congreso de la CTM, donde sometió a la consideración de los delegados de todo

el país la idea de convocar a un Congreso Mundial de Trabajadores.

“Los trabajadores organizados, dijo, deben patentizar que su lucha social obedece a una ética superior, como es el respeto a la vida humana y el derecho y soberanía de los pueblos; que la ciencia y la técnica deben utilizarse para el bienestar común y no para la destrucción. Esto se logrará con la unidad de la clase trabajadora. La obra del imperialismo es sojuzgar y destruir”.

Como se sabe, los vientos cambiaron. También se sabe cómo: rompiendo la alianza entre obreros y campesinos, por ejemplo. Y por qué. Al tomar posesión, el Presidente Avila Camacho aseguró que el futuro de México se basaría en “la energía vital de la iniciativa privada”. Advirtió, en particular, que “aumentaría la protección a las propiedades agrícolas privadas, no solo para defender las que ya existen, sino también para formar nuevas propiedades privadas en vastas regiones no cultivadas”. La agricultura no sería ya la base del desarrollo rural, sino la clave para echar “los cimientos de la grandeza industrial”. Ramón Beteta olvidó sus anteriores ilusiones, y fue uno de los artífices financieros del proceso “modernizador”.

De esto se trataba, en definitiva. Al banquete de la revolución industrial asistirían, ante todo, inversionistas privados nacionales y

extranjeros, cuya "energía vital" aseguraría un porvenir mejor para todos. Estarían también los grandes agricultores y ganaderos, que alimentarían al país y crearían buenos empleos para los obreros agrícolas. Los obreros organizados también podrían participar, aunque así la alianza cobrara un aspecto impío; si bien su porción global en el pastel social tendría que reducirse, al menos, podrían mejorar, año tras año, sus ingresos reales (como ocurrió de hecho durante tres décadas). Pero los campesinos no estaban invitados. No tenían cabida en esta nueva tierra prometida. Esas clases que habrían de ser "siempre y necesariamente servidoras" no tenían más función que ocuparse en su propia reproducción, para poder contratarse a bajo precio en las modernas explotaciones... mientras lograban extinguirse.

Para fundar la moderna agricultura, era preciso volver los ojos al norte, donde se encontraba la mayor parte de las haciendas aún existentes: dos tercios de las de más de mil hectáreas, el 61% de las de más de 10 000 y el grueso de las más de 40 000. Y como solo les faltaba riego para que hiciesen su contribución, en él era preciso concentrarse. El 90% del presupuesto de fomento agropecuario se dedicó a ello en los años cuarentas. Los estados de Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Baja California Norte, Chihuahua y Coahuila recibieron casi

el 60% de las inversiones de riego, entre 1941 y 1970. Los tres primeros absorbieron el 40%: tres estados que tenían en 1940 la quinta parte de las grandes propiedades privadas existentes en el país, pero solo el 9% de los ejidos y el 6% de los ejidatarios. La sospecha de Luis Cabreza se cumplía.

La novia vestida y alborotada vio transcurrir hasta su agotamiento este matrimonio de conveniencia. Vio de que manera se le recordaba en los discursos, oficiales o no, solo para explotarla, humillarla y perseguirla. Fue perdiendo toda esperanza de entrar en ese banquete y desplazar a la intrusa. Aprendió a confiar solamente en sí misma.

El Estado mexicano y su Poder Público, como la sociedad entera, necesitan hoy de los campesinos, que no lograron extinguirse. Contar con ellos es condición para construir cualquier proyecto histórico nacional que pueda recibir dignamente ese nombre. Se sabe que la indispensable meta de la autosuficiencia no podrá provenir de la agricultura privilegiada, concentrada en los cultivos de exportación y en la atención de una capa selecta de la población. El país necesita que los campesinos produzcan para todos, y que, además, se ocupen en sí mismos, de darse subsistencia y desarrollo, de elevar su ingreso y su condición de vida. Y se les ofrece, para ello, un modesto lugar en la mesa, hoy aderezada con petróleo.

¿Tiene algo de extraño que los campesinos se muestren desconfiados ante la oferta? ¿Podría alguien reclamarles, en derecho y en razón, que no se muestren dispuestos a creer en la nueva promesa? ¿Cómo lograr que olviden sus prevenciones, si todavía ven, junto a la mano que da, otra que porta un palo. . . ?

Tiempos nuevos y turbulentos exigen, sin embargo, nuevas alianzas. Muchos tienden a pensar que para que unos entren en ellas, otros tienen que salir. Y en este proceso de reconstitución de las alianzas básicas de la sociedad mexicana, de reformulación de proyectos y esperanzas y de puesta a prueba de la capacidad del Poder Público de asumir cambios en la integración de las fuerzas que lo sustentan puede estar en juego el destino histórico del Estado mexicano.

El SAM supone, en definitiva, una reconstitución de las alianzas de clase que forman el bloque histórico de fuerzas sociales que sustenta el Estado mexicano. Su realización no puede contraerse al cambio administrativo o presupuestal en las acciones públicas. Si a ello se redujera, no pasaría de ser un ejercicio retórico cuyo carácter los hechos mismos terminarían por descubrir. Ha dicho, con razón, uno de los críticos del SAM que comparte esta preocupación por las alianzas que pueden o no darle cabal sustento político: "Si todas estas alianzas son producto de mi imaginación,

solo quedan las tendencias que se observan actualmente: una mayor estatización de las actividades agropecuarias, donde el Estado se convierte en intermediario del gran capital, refuncionalizando la explotación de los trabajadores rurales, generando demanda ficticia con recursos petroleros; una aceleración de la descomposición y marginación de la población y un agravamiento de las tensiones sociales. Y el SAM reducido a un programa de ayuda alimentaria para los pobres del campo".<sup>12</sup>

No se trata, desde luego, de simplificar el asunto: el SAM o la catástrofe. Pero sí de destacar la necesidad de empeñar el esfuerzo en la construcción de juegos de alianzas que posibiliten un proyecto alternativo ante las tendencias en curso. Se trata de sugerir la reiteración del SAM para la definición de ese proyecto alternativo en las condiciones reales del país, habida cuenta del marco internacional de circunstancias e inhibiendo, conscientemente, las propensiones maximalistas.

### 3. *Las peligrosas ambivalencias*

El SAM, hasta hoy, sigue corriendo el peligro de empantanarse en la confusión y ser devorado por

<sup>12</sup> Andrade, A., *op. cit.*, pág. 11.



la inercia. No es tanto la confusión de las definiciones oficiales, aunque sus contradicciones y ambigüedades pueden haber contribuido a fomentarla. Es, sobre todo, el juego de ambivalencias que han expresado los interesados en el proyecto, dentro y fuera del aparato gubernamental.

Un primer elemento de confusión se refiere a la identificación del SAM con la autosuficiencia en la producción de alimentos. Como objetivo prioritario de la nación, la autosuficiencia no es aportación del SAM, ni le pertenece en propiedad, aunque es su mérito reiterarlo tan nítidamente como lo ha hecho. Hace casi diez años se adoptó en el país una postura al respecto. Ha habido, obviamente, vacilaciones y titubeos en las definiciones públicas sobre la orientación de la producción y periódicos coqueteos con la línea de política que resucita la tesis de las ventajas comparativas. Desde la crisis mundial de alimentos de 1972, sin embargo, que para México fue una delicada señal de alerta, no hay persona o grupo que se atreva abiertamente a oponerse a aquella orientación general de la política de producción agropecuaria que fue adoptada por la actual administración mucho antes de que se iniciara la formulación técnica del SAM.

Esta confusión no es gratuita ni casual. Aunque nadie lo haga abiertamente, hay personas o grupos que se han opuesto en los hechos y

en las intenciones a las acciones y programas que permitirían encaminarse al objetivo de la autosuficiencia. Por eso nos hemos estado alejando de alcanzarlo a lo largo de la última década. Que esas personas o grupos se encaramen ahora al SAM y le proclamen su adhesión puede ser, en algunos casos, reflejo de miopía y auténtica confusión. Pero, en general, ha de verse como una decisión consciente de emplear la vieja táctica del caballo de Troya.

La novedad del SAM consiste en destacar que ese objetivo solo podrá lograrse en la medida en que los campesinos pueden asumir la responsabilidad principal en esa tarea nacional, lo que significa dar un viraje profundo y radical en la orientación de la política agropecuaria del gobierno y en la forma de empleo de sus instrumentos y recursos. Implica también conmover hasta sus cimientos las estructuras profundas del campo mexicano, para intentar su transformación.

Y es novedad solo como definición gubernamental. Los campesinos, sus organizaciones independientes, técnicos y científicos han insistido en ella desde hace tiempo. Por décadas, empero, a pesar de la retórica agrarista, la orientación explícita de la acción gubernamental se concentró en un esquema modernizador que confió las tareas productivas a la gran agricultura comercial, nacional o transnacional, al tiempo que dejó en el abandono

y la explotación a la economía campesina, cuya extinción no solo se previó, sino que se promovió con ahínco.

Destacar del SAM solamente el objetivo de la autosuficiencia, y omitir sistemáticamente su componente campesino, se convierte así en una maniobra interesada. Entre sus éxitos, está el de haber propiciado otro género de confusión: las que han manifestado *contra el SAM* personas o grupos comprometidos desde siempre con la orientación que este proclama.

Algunas de estas últimas reacciones pueden ser simple fruto de la inmadurez. Como en las del adolescente aún inseguro de su sexo que se intimida al contacto, hay actitudes y comportamientos políticos de personas o grupos atribuibles a un insuficiente desarrollo de la conciencia, del carácter o de la organización del grupo: dogmatismo, desconfianza, desinformación, inseguridad, ambivalencia, confusión son actitudes propias de la adolescencia política o teórica.

Pero no cabe generalizar. La burra no era arisca. La hicieron los palos. La desconfianza puede también ser fruto del conocimiento: de la sistematización de experiencias que fundamentan incertidumbres y dudas. Cuando un alcohólico promete no tomar una copa más, es inevitable la sonrisa de escepticismo en quienes le rodean.

En dimes y diretes, entre descon-

fianzas legítimas o neuróticas, con ambivalencias y ambigüedades, transcurre un tiempo político decisivo. Por falta de claridad, podemos estar arrojando al niño junto con el agua sucia de la bañera.

Con argumentos técnicos deleznable, o mediante el empleo del prejuicio y de la insuficiencia de información como instrumentos de persuasión, se promueven sospechas. Que ello se haga respecto a las intenciones o capacidades gubernamentales, puede ser irrelevante. Pero no lo es cuando se refiere a la bandera misma que se ha levantado con el SAM. Se le pone en entredicho solo porque la ha levantado el gobierno, en vez de ver y reconocer, pública y políticamente, que este hecho constituye un avance, una conquista, un logro popular que es indispensable reivindicar como tal.

Tales actitudes están bloqueando la posibilidad de que los campesinos, con sus organizaciones y aliados, asuman como proyecto político propio lo que del SAM es suyo. Que lo ubiquen en su contexto natural, el del conflicto social, y que con las fuerzas que han acumulado y pueden acrecentar en el proceso, intenten que el SAM se haga real en las condiciones y términos que los campesinos requieren. Para ello, habrá que enfrentarse, políticamente, a los intereses que se oponen de fondo y de principio al SAM, a la autosuficiencia y a los campesinos, aunque proclamen lo contrario.

Si logran predominar la desconfianza, el dogmatismo, la ambivalencia y la confusión, el SAM derivaría inevitablemente a una suerte de vacío social, hasta convertirse en un programa administrativo más, a desarrollarse bajo inercias institucionales en el plano local, regional o nacional, donde predominan los caballos de Troya y hegemonías adversas a los campesinos. Y estos correrían el riesgo de ser, social y políticamente, aislados, para traerlos a la condición de fortaleza sitiada en que han estado por muchos años. La perspectiva global adquiriría tintes en extremo sombríos.

De ahí la urgencia de superar esas ambigüedades y ambivalencias en las palabras y en los hechos. Con información y conocimiento, desde luego. Pero, sobre todo, con decisión política.

Decía Bretch, en circunstancias que muestran paralelismo con las nuestras: "Ante todo, hay que aprender a estar de acuerdo. Unos hay que dicen que sí, pero en el fondo no están de acuerdo. Otros están de acuerdo en lo que no hace falta que lo estén. Ante todo, hay que aprender a estar de acuerdo".

Aplausos y ataques al SAM resultan equívocos. No está claro el acuerdo. Ni el desacuerdo. Aunque son inevitables las ambivalencias y las contradicciones en un proyecto de naturaleza eminentemente política, preocupa la ambigüedad, aparente o real, en las tomas de

posición ante él.

De acuerdo con las definiciones del SAM "no se trata solo de producir más alimentos básicos, sino de que los produzcan principalmente los campesinos". El obstáculo más serio para elevar la producción nacional agrícola, se indica en el documento básico de la propuesta, está en la concentración del ingreso; por ello, en vez de acciones asistenciales de apoyo a los campesinos, se necesita, sobre todo, propiciar "una participación equitativa de los productores en el ingreso que genera la cadena alimentaria".

El propósito es claro. Sus implicaciones también lo son:

- a) reasignar los recursos públicos para que, en vez de seguir concentrándose en los grupos privilegiados que se beneficiaron con el modelo agotado, se canalicen prioritariamente a los campesinos;
- b) basar en la justicia agraria, en la tierra y la libertad para los campesinos, los esfuerzos por corregir las pautas de distribución del ingreso;
- c) sustituir estructuras de dominación y opresión que bloquean el desarrollo de los campesinos, por organizaciones de estos que permitan su participación cabal en la conducción del proceso de cambio;

ch) combatir la "modernización marginalizante" y la "desnacionalización" de la agricultura mexicana, mediante acciones e instrumentos orientados selectivamente, en función de las necesidades sociales reales.

Esto implica, entre otras cosas, llevar a la práctica el SAM. No es asunto de interpretaciones. Todo ello está *dicho* en el proyecto. Hay así, un contrasentido evidente en las reacciones que suscita. ¿Cómo entender el aplauso sin reservas de las estructuras de dominación que el SAM sugiere combatir? ¿Cómo dar crédito al entusiasmo de quienes tienen sus intereses fincados en lo que el SAM plantea liquidar? Más aún: ¿cómo explicar el rechazo abierto de organizaciones campesinas independientes o de los intelectuales que dicen estar a su servicio, cuando por años demandaron la orientación que hoy ven con suspicacia?

No basta aludir a cortesanías, desinformación y dogmatismo, aunque mucho de ello hay. El problema es más profundo. Nos está ocurriendo lo mismo en múltiples dimensiones de nuestra realidad social y política, cuando nos enfrentamos a la tarea de concebir y llevar a la práctica proyectos, estrategias, acciones, relativos a las transformaciones que urgentemente necesita el país.

Ante todo, puesto que estamos en una auténtica "disputa por la Nación" —como han señalado Tello y Cordera—, los proyectos de alcance *nacional* quieren decir distintas cosas para los distintos interesados. Suponer coincidencia total con cualquiera de ellos es una ingenuidad peligrosa. Y admitir por contra, mecánicamente, que ya no es posible en el país contar con el consenso político que requieren nuestros proyectos de transformación, refleja también un peligroso estado de desesperación, de impotencia o de ceguera. O bien, vocaciones anarquistas o autoritarias igualmente aventuradas.

Otra cuestión sustantiva se refiere al protagonista concreto de proyectos, estrategias, acciones. Puede y debe el Estado asumir sus propios compromisos: los de la orientación, contenido y eficiencia de sus actos, o de las propuestas que hace a la Nación. Pueden los ciudadanos y sus organizaciones asumir los propios y tomar posición respecto a los del Estado: rechazarlos o admitirlos, apoyarlos o criticarlos y combatirlos, confiar o no en ellos. Pero no es esto, en realidad, lo que está ocurriendo. Hemos caído más bien en un juego de espejismos y usurpaciones de función y de responsabilidad. Cuando no pedimos peras al olmo, buscamos tres pies al gato. Si nos ofrecen gato por liebre, optamos por cien pájaros volando. Ciudadanos y grupos despojados del

derecho a informar y ser informados, presos de todos en un aparato ideológico enajenado, nos enajenamos: nos hacemos ajenos entre nosotros quienes somos los mismo; pretendemos tomar por nuestras las realidades que nos son ajenas; proclamamos a los cuatro vientos el pacto de la simulación.

Peca el SAM todavía, en tanto esquema que sea gubernamental, de insuficientes definiciones y prácticas operativas que den congruencia y eficiencia en la forma explícita del esquema con la acción pública en el campo, tan a menudo en contradicción con ellos.

Pecamos nosotros, los que tenemos acuerdo de fondo con aquella orientación y con sus implicaciones, y que podríamos convertir la propuesta estratégica en un proyecto lúcido y propio; pecamos de conciencia crítica y capacidad para la movilización. Cuando hemos de hacer nuestro lo que nos corresponde, como designio social profundo, y de movilizar manos y conciencias en la acción transformadora, nos atrapamos en temores, titubeos, especulaciones y suspicacias.

La hora es de gestos, no de gesticulaciones; de hechos, no de palabras: de la lucidez crítica que se ocupa en cambiar la realidad, no de la oscuridad que solo sueña, denuncia y grita, como inerme contrapartida de la simulación, que afirma la palabra como expediente para negarse a la obra e impedirla.

#### 4. *La feria de las alianzas*

Tenemos *poder de transformación* en el campo. Nuestro país, que es el noveno productor de alimentos en el mundo, cuenta con hombres y recursos suficientes para alcanzar en breve plazo nuestras metas productivas y sociales. Hay tierras, técnicas, recursos financieros. Tenemos, como pocos, la capacidad para producir los alimentos que demanda la población y, asimismo, hacer exportaciones.

Para emplear en el sentido requerido tal poder de transformación, sin embargo, necesitamos, además, la *transformación del poder*: es preciso cambiar las estructuras de dominación que han bloqueado hasta ahora el desarrollo rural y nos han conducido a la crisis actual. Cambios en todos los planos: desde la modificación radical de las estructuras del poder local, para transferirlos de los caciques a los campesinos organizados, hasta el plano nacional-internacional, para impulsar nuestro proyecto histórico, y oponerlo a la nueva división internacional del trabajo en que nos inserta el capital transnacional.

Transformar el poder exige modificar el juego de alianzas que mueve nuestra sociedad: afianzar unas, disolver otras, alterar hegemonías. Ante esa necesidad, fortalecer la alianza entre obreros y campesinos, y promover su acercamiento a otros grupos, es una necesidad evidente.

Pero entre las alianzas propuestas en los últimos tiempos, hay muchas que han menester de amplia reflexión. Se insiste, por ejemplo, en la alianza entre banqueros y ejidatarios, ganaderos y minifundistas, Estado y campesinos, empresarios y trabajadores... ¿Son posibles tales alianzas? ¿Puede realizarse el SAM basado en ellas? Meter tanta gente en el morral, con tan heterogéneos y contrapuestos intereses, ¿no empobrece el juego de alianzas, disolviéndolo en una vaga definición de propósitos patrióticos que en la práctica significa lo contrario de lo que pretende? ¿No cabrán algunas discriminaciones elementales? ¿Todo mundo se verá igualmente beneficiado? ¿No es acaso indispensable afectar a ciertos intereses para lograr el desarrollo rural? Y si se les va a afectar, ¿cómo incorporarlos en la alianza? Puesto que resistirán con toda su fuerza, que es mucha, cualquier intento de abatir sus privilegios, ¿tiene sentido propiciar que lo hagan desde adentro de la alianza, y así desgarran la solidaridad profunda que debe caracterizarla...?

Si hablamos de la alianza Estado-campesinos, por ejemplo, que se ha considerado definitoria del SAM, ¿de quién y de qué estamos hablando?

Aceptemos un concepto genérico de campesinos, que los define como trabajadores del campo: una clase social que comparte tales intereses con los obreros, y junto con ellos se enfrenta a los del capital. ¿Có-

mo puede esta clase contraer una *alianza* con el Estado? ¿Cabe alianza, precisamente alianza, entre el representante y sus representados, entre el pueblo y su mandatario, entre la parte y el todo? Es claro que puede existir ahí solidaridad, simbiosis, identificación, o muchas otras cosas. Pero... ¿alianza?

Que el Poder Público asigne prioridad en sus acciones a ciertos grupos, que ejerza discriminación en sus comportamientos, que atienda jerarquizadamente necesidades y problemas, no es motivo de alianza, sino prescripción constitucional. Son todas ellas obligaciones estrictas del Poder Público, que encuentra en la Constitución imperativos específicos relacionados con la justicia social y con las preferencias explícitas que han de darse a ciertos grupos y clases y a determinados objetivos.

En todo caso, ¿cómo se alía la parte con el todo? ¿Puedo aliarme con mi mano, conmigo mismo? Plantear la alianza entre el Estado y los campesinos significa en rigor negar todo componente campesino en la configuración del Estado. Aunque esto agradaría a muchos, y para otros sería una simple descripción de los comportamientos habituales de las autoridades que oprimen o reprimen a los campesinos, parece inaceptable como proposición política en nuestro país.

Si se niega que el Estado represente o exprese los intereses de los

campesinos, y se estima que es representante o mandatario exclusivo de otras clases que se les oponen, ¿cómo plantear la alianza? ¿no sería la negación de la esencia de ese Estado "enemigo" de los campesinos?, ¿renunciaría a ser lo que es? Con arreglo a esta concepción del Estado, por ende, es imposible plantear semejante alianza.

Si se abandona esta simplificación y se plantea que el Estado es emanación de las clases, que en él se mantienen vivas y actuantes, en su real correlación de fuerzas, constituyendo el bloque de fuerzas sociales que define y orienta el aparato gubernamental, ¿cómo plantear la alianza de ese Estado no excluyente con uno solo de sus componentes? Ello implicaría admitir que, además de ser distinto de las clases en cuya correlación e interacción se constituye, lo cual es evidente, el Poder Público es *ajeno* a ellas. No sería una instancia jurídico-política en que esas clases se expresan y manifiestan, o sea, una forma superestructural de existencia de esas clases, una de las formas políticas en que se manifiestan, sino que aparecería como una entidad superpuesta a ellas: con vida y existencia propias, con radical autonomía e independencia respecto a los individuos y las clases. ¿Quién los gobierna entonces? ¿Un poder *ajeno*, *absoluto*, enfrentado a los gobernados, capaz de *aliarse* con unos para enfrentarse a otros?

Todo gobierno, parece evidente, es expresión de un juego de alianzas, de un bloque histórico de fuerzas sociales. Por ello cambia cuando este se modifica. No es él uno de los aliados, en el plano interno en que se configura, sino el fruto, la resultante, de la interacción entre las alianzas que en él predominan y las de quienes están al margen de ellas o se les enfrentan.

Desde luego, en la realidad, existe campo evidente para contraer alianzas entre clases que tienen intereses contrapuestos. Para la defensa de la soberanía nacional, ante todo; en la lucha contra la amenaza externa a la integridad del territorio nacional, por ejemplo. Tales alianzas suponen "dejar de lado", así sea temporal y circunstancialmente, los términos del conflicto realmente existente entre las clases que se alían, por atender un interés superior: el de la supervivencia de la nación, ese espacio o arena, precisamente, en que procesan los conflictos de clase. Con base en alianzas de tal género, toman forma los gobiernos *nacionales* y pueden ocuparse en los problemas e intereses de la nación.

Pero el problema actual del campo y de los campesinos, el de la producción de alimentos, no da cabida a esa suerte de alianzas, aunque la de la autosuficiencia en la producción de alimentos sea una necesidad *nacional*. En este caso, el estado actual del conflicto social

es el factor principal de la crisis existente. Son intereses concretos e identificados, los de la estructura de dominación en el medio rural, quienes han impulsado un desarrollo que condujo necesariamente a la crisis. Si su predominio se mantiene, la crisis se agravará sin remedio. Para salir de ella, se requiere, muy concretamente, apelar a una correlación de fuerzas diferente, capaz de transformar la estructura de poder. El interés *nacional* por la autosuficiencia sólo será salvaguardado al enfrentarse al conflicto social que bloquea los empeños en alcanzarla, dándole una solución política. Nada se consigue —salvo agravar la crisis— avivando el conflicto. O tratando de eludirlo, de tapar el sol con un dedo, de escamotear la conciencia del conflicto social en los trazos de la estrategia que hace falta para salir adelante.

Replantear las alianzas, en este contexto, tiene un significado muy preciso. Se trata de proponerse, ni más ni menos, la hegemonía de la alianza obrero-campesina en el bloque de fuerzas sociales que opera en el seno del Estado, del Poder Público, para que tal hegemonía sea palanca de transformación de la realidad social: que propicie, entre otras muchas cosas, la acumulación de fuerzas de los trabajadores y sus

aliados, en el campo y en la ciudad, para que nuevos cambios en la correlación permitan proponerse y realizar proyectos más ambiciosos de transformación.

Frente a la ambigüedad de las alianzas generalizadas, entre lobos y corderos, entre una de las partes y el todo, entre lo estructural y lo superestructural; ambigüedad que disuelve y confunde en vez de unir y esclarecer, se yergue la necesidad de las alianzas verdaderas, las de quienes en verdad tienen intereses comunes, los trabajadores, que han de proponerse, ante todo, la conquista de real hegemonía en la configuración de la voluntad política de la nación. (Hegemonía, desde luego, que no supone necesariamente exclusión o supresión de otras clases. Es una alianza estratégica, no "final").

Para la reinterpretación del SAM, a la luz de este proyecto alternativo de desarrollo basado en un juego distinto de alianzas, es necesario, en todo caso, inscribir algunos temas centrales que la Ley de fomento agropecuario puso en la mesa de las discusiones públicas cuando aún no se apagaban las primeras reacciones en torno del SAM. Se requiere analizar, en particular, la cuestión de las formas de organización en el campo y las relaciones entre los productores.



### III. LA ORGANIZACION SOCIAL EN EL CAMPO

#### 1. *¿Asociación o negociación?*

La discusión en torno del SAM, el ejido y la Ley de fomento agropecuario, recrudecieron una vieja polémica sobre las formas de asociación de productores en el campo. Una vez más, desafortunadamente, la ambigüedad y el mito tendieron a prevalecer sobre el rigor crítico en el curso del debate.

La necesidad elemental y evidente de que los productores se relacionen entre sí, en un ejercicio de solidaridad económica, para que la fuerza del grupo organizado eleve la potencialidad productiva del individuo o la parcela, se ha estado empleando como cortina de humo para encubrir otras pretensiones. Es cierto que la asociación de productores constituye una de las claves estratégicas del desarrollo rural; pero en una sociedad como la nuestra es indispensable distinguir la naturaleza de los productores que se asocian para que la expresión cobre un sentido definido.

En una empresa industrial privada, trabajadores y patrones no se encuentran asociados. Pueden hacerlo entre sí los patrones, para integrar una sociedad anónima, u otras formas de asociación mercantil, o los trabajadores, por ejemplo, al formar un sindicato. Unos y otros,

expresan de esa manera la solidaridad que los ata a un interés común. Al coexistir en la empresa, trabajadores y patrones se encuentran enfrentados, no asociados. La relación que mantienen es objeto de una negociación, en la que ventilan la disputa de sus intereses contrapuestos. Con base en ella, pueden tener un "acuerdo en el combate", a fin de mantener la empresa en operación, cuando ambas partes consideran que ello responde a sus intereses respectivos más adecuadamente que la ruptura.

En el campo, los trabajadores pueden asociarse entre sí. Es urgente que quienes aún no lo han hecho, lo hagan. Para que su asociación lo sea realmente, es preciso que posean cabalmente la calidad de trabajadores, de campesinos, y que la forma de la asociación corresponda a sus intereses individuales y de grupo, como integrantes de una clase social específica.

Pero entre lobos y corderos no hay asociación posible. Cuando de por medio hay capitales, cuando la relación entre productores adopta la forma capitalista, o sea, cuando el derecho a los frutos del proceso productivo depende, de un lado, de los medios de producción aportados, y del otro, de la fuerza de trabajo empleada, no cabe hablar de asociación. Estamos ante un problema de negociación entre partes desiguales y contrapuestas, una de las cuales, la de los trabajadores,

ha de fincar su capacidad para hacer frente al interés económicamente más poderoso con el que entra en relación en la solidaridad orgánica, en la asociación, en la fortaleza colectiva. A través de la negociación, el grupo de trabajadores y el capital podrán ventilar las contradicciones de intereses inevitablemente presentes y tener, cuando así les convenga y sea posible, un "acuerdo en el combate".

Hablar en abstracto de la asociación entre ejidatarios y pequeños propietarios, o entre productores en general, se convierte por ello en una maniobra encubridora, dadas las condiciones reales del campo mexicano. No es ya el régimen de tenencia de la tierra lo que define la calidad de *clase* de los productores: es su posición concreta en el proceso productivo y el género de relaciones económicas y sociales que mantienen entre sí y con otros agentes —su organización— lo que determina su verdadera situación. Ejidatarios, comuneros, colonos, jornaleros, minifundistas privados, etc., son trabajadores cuando se encuentran real o formalmente subsumidos al capital, o sea, cuando tienen una relación con él, a través de la cual se realiza la valorización del valor y el proceso de acumulación privada que caracterizan al régimen de producción capitalista.

Entre los pequeños propietarios hay, sin duda, trabajadores. Aunque sean "propietarios" de sus parcelas

y aparezcan como productores directos independientes, muchos de ellos han perdido ya esa calidad y se encuentran subsumidos al capital; están subordinados a él, e insertos en su lógica. Pero entre los llamados pequeños propietarios, sean o no "auténticos", lo mismo que entre los ejidatarios, o entre otros tipos de productores agrícolas, los hay también que son cabalmente empresarios capitalistas.

El SAM postula, correctamente, que la expansión de la producción y el ingreso campesino es un requisito fundamental para el logro de nuestras metas productivas y sociales en el campo. Ello exige enfrentarse a la explotación que asfixia la economía campesina, y crear condiciones para su desarrollo, rescatando para ella los espacios económicos y productivos ocupados actualmente por agentes cuya lógica de funcionamiento avanza en sentido contrario al interés de los campesinos y al de la nación.

Si se insiste en asociar a los campesinos con estos agentes, solo se logrará crear un disfraz para sistemas corporativos de explotación de los trabajadores, que en nada contribuirán a los propósitos manifiestos del SAM. Se trata, por lo contrario, de concentrar el esfuerzo en auténticas formas de asociación de los campesinos entre sí, y de estimular su alianza con otros grupos de trabajadores que comparten sus intereses. En tales formas puede

hallarse la clave para enfrentarse a la explotación que bloquea sus capacidades para producción y vida, y para planterase, con realismo, objetivos superiores de transformación y desarrollo.

## 2. *Los campesinos y la contratación colectiva*

Las relaciones entre los campesinos y el capital o sus intermediarios, han tendido a desarrollarse en nuestro país en forma anárquica, irregular y frecuentemente ilegal. A menudo caen en un juego elemental y primario de fuerzas y contrafuerzas que desemboca en la violencia. Y en todo ello se encuentra, sin duda, uno de los principales factores de crisis en el campo mexicano.

Por sus contradicciones inherentes, por la imposibilidad de que se desarrollen como una auténtica comunidad de intereses, tales relaciones no pueden tomar la forma de una asociación. Tampoco, empero, pueden quedar libradas a la fuerza relativa de las partes; menos aún, cuando se entablan con base en la abrumadora inferioridad económica y política del campesino individual frente a otros agentes. Una estrategia global de desarrollo agropecuario, como la postulada por el SAM, necesita tomar en consideración explícita este problema, y ocuparse en fomentar mecanismos

de regulación social de estas relaciones.

La experiencia histórica muestra que la debilidad económica relativa de los trabajadores ante el capital, ha de ser enfrentada, en el plano de la lucha económica, por medio de la organización colectiva. Los trabajadores coligados pueden obtener mejores condiciones y conquistar una porción más amplia del producto social que generan cuando dejan atrás las formas de la contratación individual, que los someten enteramente a la voluntad del capital, y emprenden el camino de la organización solidaria de clase. Con ella pueden avanzar en el logro de sus reivindicaciones económicas de corto plazo, y proponerse proyectos más radicales y ambiciosos de transformación.

De acuerdo con esa experiencia histórica, es preciso insistir en la necesidad de que los campesinos adopten el camino de la negociación colectiva cuando entran en relación con el capital y sus intermediarios. Por sus condiciones específicas, empero, han de recorrerlo con modalidades propias.

Como hecho general, los campesino no se encuentran en la condición de trabajadores asalariados. No pueden hacer objeto *directo* de negociación y contratación la fuerza de trabajo que ponen en juego. Sus relaciones habituales con el capital y sus intermediarios toman la forma de un intercambio de mer-

cancías, que encubre la naturaleza de esas relaciones: les da una apariencia comercial o financiera, en que las partes que se relacionaron parecen ser productores directos y otros agentes que concurren "libremente" al mercado. La relación entre trabajo y capital que en verdad se entabla por estas vías, se halla encubierta y da lugar a todo género de confusiones e irregularidades.

Al dejar de lado los fetiches, y avanzar en la caracterización de las relaciones reales entre los campesinos y el capital, reconociendo tanto su semejanza como su diferencia con las que mantienen los obreros, es posible sugerir un sistema de contratación colectiva mercantil, como el más adecuado para regular este tipo de relaciones.

Conforme a este sistema, el desequilibrio fundamental entre el campesino individual y el capitalista se enfrentaría por medio de la organización colectiva de los trabajadores. Como no podría tratarse de una contratación obrero-patronal, puesto que el objeto directo de la negociación no sería el precio de la fuerza de trabajo, el contrato tomaría la forma mercantil: se negociarían la fuerza de trabajo materializado en mercancías, y, asimismo la aportación de otros elementos que concurren al proceso productivo, y podrían ser puestos en juego por cualquiera de las partes: la tierra, los aperos, los fertilizantes, el crédito, etc.

En este esquema de negociación social, una de las partes sería un sujeto colectivo: los campesinos. Un sujeto que, en estos términos, podría tener la misma estructuración orgánica a que hubieran llegado los propios campesinos, con sus propios esfuerzos y decisiones, sin necesidad de imponerles un modelo o una condición constitutiva que les resultara ajena. El esquema, por tanto, respondería a un principio fundamental de todo auténtico desarrollo rural: el respeto cabal a las formas de organización de los campesinos.

El otro sujeto de la negociación sería el capital o sus intermediarios, sea que actuaran de manera individual o asociados entre sí. Aquí tendría un papel decisivo el Estado. No solo podría ocuparse en la regulación legal del proceso de negociación y contratación, como en el ámbito obrero. Podría, además, desempeñar un papel activo, al aportar total o parcialmente los elementos requeridos en el proceso productivo. Unas veces la aportación sería complementaria o supletoria de la privada; otras, tendría la función de regular las condiciones mínimas de la contratación, mediante la oferta ilimitada de las mismas; otras más, actuaría como agente de fomento, canalizando recursos públicos hacia los campesinos.

Con esquemas ajustados a estos principios, el SAM podría dar congruencia, eficacia y viabilidad,

a los apoyos que se ha propuesto otorgar a los campesinos. Evitaría caer en el peligro de fortalecer sistemas corporativos de explotación del trabajo, inherentes a las proposiciones de asociación espuria que han estado promoviendo las estructuras de dominación. Y además de dar paso a soluciones de fondo a la crisis rural, podría contribuir seriamente a reducir la violencia en el campo mexicano, que constituye en la actualidad uno de los mayores peligros para la construcción democrática de nuestro proyecto histórico como nación.

### 3. *¿Colectivizar el campo?*

Estar con la agricultura colectiva no implica, necesariamente, estar con la colectivización, si esta se entiende como un proceso más o menos compulsivo de organización de la producción del campo.

A estas alturas, pocos defenderían aún la explotación individual de las parcelas, como sistema productivo: es económicamente ineficiente, socialmente atrasado, y políticamente conservador o reaccionario. Al mismo tiempo, sin embargo, ha empezado a construirse un consenso crítico que destaca las limitaciones, desventajas y peligros de la colectivización forzada, sea que la impulse el agronegocio, conforme al proceso clásico de la modernización, que la promueva el Estado con di-

versos motivos y propósitos y dentro de distintos contextos socio-económicos, e incluso que la patrocinen grupos o partidos políticos "independientes" o "radicales".

La experiencia internacional exhibe pruebas empíricas, cada vez más abundantes, de los problemas de la producción agrícola atribuibles a la implantación forzada de un sistema colectivo de explotación. En el V Congreso Mundial de Sociología Rural y ante especialistas de más de 60 países, se presentaron evaluaciones locales, regionales y nacionales, sobre experiencias de países en muy desiguales condiciones de desarrollo y de diversos regímenes económicos y políticos, que pusieron claramente en entredicho los esquemas convencionales de colectivización.

En nuestro país, numerosas evaluaciones críticas han estado llegando a conclusiones semejantes. Lo ocurrido a lo largo de las cuatro últimas décadas corresponde a dos líneas de evolución y de política igualmente perniciosas: combatir sistemáticamente los empeños de organización colectiva exitosos, especialmente los emanados del mundo campesino, de una parte; y de la otra, impulsar procesos de colectivización forzada que destruyen las formas campesinas de explotación, no logran implantar esquemas productivos eficientes, alteran las pautas de producción en sentido contrario a las necesidades sociales,

y tienden a operar como sistemas de dominación y manipulación, para garantizar una expansión de tipo capitalista, opuesta a los intereses de los campesinos y de la nación. Unas veces, los programas de colectivización han resultado tan costosos como fallidos, y cuando se interrumpe el masivo apoyo gubernamental que los acompaña por un tiempo, la organización colectiva entra en un proceso de deterioro que a menudo coloca a los campesinos en condiciones peores que las que tenían antes de la iniciación del programa. Otras veces, cuando la acción tiene éxito económicamente, representa un retroceso social y político, por la medida en que la participación de los campesinos en la conducción y desarrollo de la explotación colectiva resulta meramente formal, y opera como disfraz de un esquema autoritario, más o menos corporativo de organización de la producción.

El análisis de las escasas experiencias de colectivización forzada que ha tenido éxito cabal, en todos sus aspectos, permite explorar las raíces de los problemas involucrados y apuntar una posible solución. En esos casos, los esfuerzos de colectivización parecen haberse insertado en un impulso profundo, emanado de los campesinos, que les llevaba en esa dirección. El programa, en tales condiciones, se convierte en un apoyo útil y eficaz para el empeño organizativo de los propios cam-

pesinos. Su participación orgánica en el proceso, con base en sus propias experiencias y sistemas de decisión y consenso, permite combatir las pretensiones burocráticas de los programas de colectivización. Al mismo tiempo, crea la dinámica social y las condiciones objetivas y subjetivas que hacen posible superar las enormes dificultades inherentes a un proceso de esta índole.

La evaluación de una de las experiencias de colectivización de mayor dimensión e intensidad de los últimos años, la de la Chontalpa, llevó a un especialista a concluir que el problema se derivaba, sobre todo, de un sesgo sustantivo del programa: los organismos técnicos tenían el poder sin la responsabilidad, y los campesinos, la responsabilidad sin el poder.

De eso se trata, en el fondo. Conducir el empeño de arriba abajo, desde el poder, para implantar formas y modelos de organización que se consideran apropiados en el gabinete del técnico o del político, no es camino del desarrollo rural.

Al destacar la necesidad de que los esfuerzos de organización colectiva de la producción agrícola tengan como protagonistas principales a los propios campesinos y a sus organizaciones, no se excluye la acción del Estado. Por el contrario, ante los obstáculos a que se enfrentan los campesinos cuando intentan avanzar en la construcción de sus

organizaciones económicas, sociales y políticas, es indispensable que cuenten con apoyos efectivos por parte del Estado, el cual ha de desempeñar en el proceso un papel activo de promoción y respaldo. Lejos de combatir o reprimir esas organizaciones colectivas de los campesinos, como con frecuencia hace, el Estado necesita concentrar sus esfuerzos en su fomento y apoyo, lo cual supone modificaciones en el juego de alianzas que lo constituyen. Como es evidente, este cambio sólo es posible con el de la correlación política de fuerzas que puede impulsar las acciones públicas en una u otra dirección, tanto en el plano local y regional, como en el nacional. Y por ello, precisamente, el tema tiene plena actualidad. Diversos indicios, que han de ser interpretados en el contexto de la crisis actual en la producción de alimentos, pueden estar indicando que la correlación de fuerzas empieza a ser favorable a los campesinos. Y proponerse que lo sea, en todo caso, empeñando en ello un esfuerzo decidido en el marco de la estrategia de acumulación de fuerzas que necesitan adoptar los trabajadores del campo y de la ciudad en las condiciones actuales, es una tarea fundamental.

En la hora del SAM, cuando este se encuentra ante la alternativa de convertirse en un proyecto político de los campesinos, que les permita avanzar en la transforma-

ción que todos necesitamos, o en un programa administrativo más, atrapado en inercias institucionales o políticas que retomen las líneas convencionales y así agraven la crisis, la postura por adoptar en esta cuestión fundamental resulta decisiva.

#### IV. LA PERSPECTIVA

##### 1. *De la previsión demagógica a la programática*

“Pronto llegará el día en que México no tendrá ninguna necesidad de importar alimentos”, dijo el general Antonio I. Villareal, ministro de Agricultura y presidente de la Comisión Nacional Agraria en el gobierno de Obregón, el 10. de noviembre de 1921. Al tiempo que realizaba una vigorosa defensa de la reforma agraria, se refería así, sin nombrarlo, a un desplegado publicado unos días antes en la prensa. Lo firmaba el Sindicato de Agricultores, al que pertenecían conocidos hacendados, y en él, además de ponerse en alto los méritos de la propiedad privada, se exigía suprimir las medidas “violentas y atentatorias” que estaban llevando a cabo las comisiones agrarias. O sea: se demandaba que no se repartieran más ejidos.

No deja de ser lastimoso este

desbordante optimismo del general Villareal, cuando a 60 años de distancia el país está importando la cuarta parte de sus consumos básicos. Hoy podemos ver con claridad el carácter demagógico de su previsión: anuncia y promete lo que el país necesita y espera, pero no logra formular en programa viable la esperanza.

Y es que la previsión, esa fuerza material de enorme importancia histórica, solo puede ser efectivamente programática, o sea, convertirse en un orden organizado de realización, cuando asume plenamente en su seno el conflicto social.

En agosto de 1914, Zapata respondía a los titubeos de Carranza respecto a la reforma agraria, con un manifiesto en el que sostenía que el campesino se había levantado en armas "no para conquistar ilusorios derechos políticos que no dan de comer, sino para procurarse un pedazo de tierra que ha de proporcionarle alimento y libertad". Para que triunfe el campesino, advertía Zapata, para que se logre una paz que no se conseguirá mediante la fuerza de un gobierno militar, hace falta "crear intereses vinculados estrechamente a la Revolución". Y este parece ser el orden organizado de realización que sigue haciendo falta. Aquí puede fundarse la vigencia actual del zapatismo.

Según los datos del Sistema alimentario mexicano, "en las zo-

nas rurales, un poco menos del 90% de la población padece subconsumo calórico y protéico en algún grado, esto es, 21 millones de personas. Alrededor de 9.5 millones de ellas tienen un déficit calórico grave que va del 25% al 40% con respecto al mínimo normativo".<sup>13</sup> Considerando el país en su conjunto, unos 35 millones de mexicanos, la mitad de la población, no logran en la actualidad alcanzar el mínimo de 2 750 calorías y 80 gramos de proteínas por persona y día.

También en el Sistema alimentario mexicano se dan informaciones del contexto: "Cinco o seis firmas, la mayoría norteamericanas, controlan cerca del 85% del mercado mundial de granos. Y estos tienden a encarecerse a medida que, por un lado, la asombrosa productividad de la agricultura norteamericana empieza a encontrar límites... y, por el otro, los crecientes déficits mundiales de granos empujan rápidamente hacia arriba los precios. Se calcula que, en 1985, los países en desarrollo tendrán un déficit del doble que el actual: 85 millones de toneladas métricas. Los productos que más se han encarecido en el mercado internacional, durante los últimos 5 años, han sido los cereales y las oleaginosas, cuyos precios se elevaron por encima de las

<sup>13</sup> Oficina de... *op. cit.*, págs. 8 y sigs.



manufacturas y del mismo petróleo".<sup>14</sup>

Un país de cauce político a sus contradicciones y avanza así, racional y democráticamente, en la formulación de su proyecto, cuando es capaz de administrar sus esperanzas. Pero esta operación no consiste en la dosificación de las promesas, para darles credibilidad y hacer del presente un porvenir siempre pospuesto, sino en sujetar la inquietud y la energía del pueblo a una efectiva previsión programática: la que aporta la estructura orgánica del orden programado de realización.

En México no se padece de hambre y desnutrición por falta de recursos, por insuficiencia de capacidades o por adversidades naturales. Es cierto que nuestra morada es tan rica como hostil. Que doblegar a las fuerzas de la naturaleza y ponerlas al servicio de nuestras necesidades ha sido y sigue siendo una tarea erizada de enormes dificultades. Pero ninguna de ellas, física o técnica, nos ha detenido. Los obstáculos son de otra índole, como cada vez se puede comprobar más claramente. Se asocian todos con el conflicto social.

No hay orden programado de realización que pueda instaurarse si carece de un pacto social. Y en una sociedad como la nuestra, ningún pacto social puede plantearse

con ignorancia o menosprecio del conflicto. De ahí que una auténtica previsión programática tenga que incluir, para serlo realmente, la estrategia de encauzamiento y superación del conflicto social. Tal estrategia parte, hoy por hoy, de la movilización popular y de su expresión natural: las organizaciones democráticas. Solo de ellas cabe esperar alimentos y libertad, como quería Zapata.

## 2. *El SAM y los eucaliptos*

Es el SAM, en definitiva, una proposición radical: arraiga profundamente en nuestro proyecto histórico, va a las raíces del problema, representa un viraje radical. Admitirlo significa, entre otras cosas, que la línea adoptada en las últimas décadas tendía a apartarse y apartarnos de nuestro proyecto histórico, y nos desarraigaba de él, como a los campesinos de su tierra.

Como proposición radical, el SAM define una estrategia de alcance nacional y trascendente. Su viabilidad depende de nuestra capacidad social para asumirlo como proyecto político, sustentarlo en determinadas alianzas de clases y correlaciones de fuerzas en el plano local, regional y nacional. Es el SAM, por tanto, una definición estratégica de gran aliento, entidad... y plazo. Aunque responde a exigencias de la coyuntura y supone

<sup>14</sup> *Ibidem.*, pág. 5.

acciones inaplazables, necesita un lapso de maduración en todos los órdenes: técnico, administrativo, económico, social, político.

Surge el SAM como los eucaliptos: con gran fuste y escasa raíz. Esta es su contradicción. Por ser lo que es, para serlo realmente, el SAM necesita enterrar profundamente sus raíces en nuestro suelo histórico y nuestra estructura social. Le hace falta adquirir una forma orgánica específica, dentro y fuera de los aparatos gubernamentales, que le permita mantener la dirección del trazo estratégico que lo define, dar congruencia a las acciones que pueden constituirlo y asegurar su viabilidad y éxito.

Nace desproporcionado: con más cabeza que pies o manos. Lo paradójico es que las raíces reales del proyecto, las de su dimensión histórica, son vigorosas y profundas. De hecho, el SAM puede ser visto como la expresión técnica y formal de una definición estratégica capaz de recoger, asimilar, procesar e interpretar correctamente demandas sociales que por años se hicieron sentir, y que no lograban penetrar el caparazón de los equipos técnicos y administrativos de la planeación gubernamental y de los aparatos ideológicos del Estado.

A la hora de la formulación concreta, sin embargo, no se logra, primero, suscitar la participación cabal de los protagonistas sociales y políticamente interesados en la

estrategia y promover, después, la estructuración orgánica correspondiente. Queda el SAM, en tales condiciones, separado de sus propias raíces, de las que le dieron origen y pueden ser su base de sustentación.

Estamos aún a tiempo. Tenemos, desde luego, el que hace falta para poner en marcha la estrategia de transformación que necesitamos, con el nombre y términos del SAM, o con cualesquiera otros pertinentes. Estamos a tiempo de que el propio SAM logre convertirse en el proyecto político que es su propensión natural.

Sin embargo, se mantiene el riesgo de que se degrade a un programa técnico o administrativo más, en cuya realización se niegue a sí mismo. El riesgo no se refiere tanto al fracaso del SAM, que sería grave, sino a que el hecho funcione como vacuna social y nos prevenga contra el camino correcto, en vez de contribuir a recorrerlo.

El riesgo se agrava por la continuada ambigüedad, ambivalencia y confusión de las reacciones que el SAM ha suscitado: que sus aliados reales y potenciales lo nieguen y rechacen una y otra vez, con respuestas mecánicas y acriticas, y que sus enemigos reales y potenciales lo aplaudan e intenten tomarlo en sus manos para socavarlo y destruirlo.

Sostener que el SAM está en plena realización, que avanza a toda vela y pronto arrojará resultados concretos, equivale a negarlo. No era cuestión de ajustar una tuerca

aquí y otra allá, dar un breve golpe de timón, realizar ajustes menores y cambiar los dineros de un cajón a otro. No era tarea para burócratas menores y tecnoestructuras. No era, no es, un proceso idílico hacia un triunfo inmediato, que estaba al alcance de la mano y se toma en ella como un gesto fugaz y fluido. No era, no es, un empeño de corto plazo, ni circunstancial, ni sencillo. El riesgo es que se le convierta en ello; en una escenografía efímera, en un disfraz de la pretensión de prolongar la orientación estratégica cuya negación se propuso explícitamente en el SAM.

El SAM planteó orientar el esfuerzo productivo hacia el logro de la autosuficiencia nacional en la producción de alimentos. Pero no es esto, reiterémoslo, lo que define su diferencia y su mérito, aunque es el suyo recoger con claridad y tino una orientación política de tanta importancia. Lo propio del SAM es su compromiso manifiesto con los campesinos, a los que atribuye el papel protagónico principal en la realización de la tarea. Hacer real ese compromiso es una tarea inmensa y compleja, que supone, entre otras muchas cosas, la capa-

cidad para transformar el poder, a fin de que sea posible transformar la realidad productiva y social. Y esto, cambiar las estructuras de poder que constituyen el principal obstáculo al desarrollo que necesitamos, es tan fácil de decir como difícil de llevar a la práctica. Nos impone un reto gigantesco, que muchos llegan a considerar superior a nuestras fuerzas actuales, y que, en todo caso, exige ponerlas en máxima tensión y empeñarlas lúcida y concertadamente en la obra. Se trata, ni más ni menos, de una de las tareas centrales de la construcción democrática de nuestra sociedad, que está en el primer lugar de la orden del día de las prioridades nacionales de la actualidad.

Los tiempos han cambiado para todos. Tiempo es ya de cambiarlo todo. Lejos de hacerlo para que nada cambie, para modificar el decorado superestructural en un esfuerzo inútil por mantener intocadas las estructuras, se trata de ir al fondo, a la base, al suelo en que nos movemos, el que múltiples fuerzas están tratando de quitarnos de abajo de los pies. Son tareas para hoy. Recordemos también que mañana puede ser demasiado tarde.

# El Sistema alimentario mexicano y la Ley de fomento agropecuario

Raúl Olmedo\*

---

---

1. El Sistema alimentario mexicano (SAM) y la Ley de fomento agropecuario (LFA) son un conjunto de disposiciones estatales orientadas a promover el crecimiento de la producción agropecuaria y mejorar el ingreso de los productores.
2. La creación del SAM y de la LFA obedece a la necesidad de revertir las tendencias a la caída relativa de la producción agrícola, de los ingresos de los productores y del empleo. Tales tendencias, además de deteriorar la situación social del

sector rural, provocan un flujo migratorio de personas y capitales hacia las zonas urbanas, agudizando la concentración y sus problemas, por un lado, y extendiendo el empobrecimiento en las zonas rurales, por otro. El déficit de producción de alimentos para cubrir las necesidades nacionales, combinado con el déficit de empleo y de capitales, genera un flujo de importaciones alimentarias que condicionan una situación de dependencia respecto del exterior sobre un factor altamente estratégico; genera también un flujo migratorio hacia Estados Unidos de trabajadores en busca de empleo y un flujo de capitales externos necesarios para sostener

\* Profesor e Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

la economía (petrodólares, deuda externa, inversión externa directa).

3. Estas tendencias pueden explicarse por las razones siguientes:

3.1 Hacia los años sesentas se aceleró un proceso de modificaciones en la división internacional del trabajo, derivados de la competencia entre países industrializados, compulsados a incrementar su productividad. Ello indujo a buscar las maneras de reducir el valor de la fuerza de trabajo. Una de estas maneras, fue la industrialización de la agricultura, para la producción masiva de alimentos.

3.2 Otro hecho que motivó la industrialización de la agricultura es que así se logró abrir un nuevo mercado y nuevas ramas de producción: la producción de bienes industriales destinados a la producción agropecuaria (desde tractores, silos, herramientas, fertilizantes, sistemas de riego y de transportación, etc.), por un lado, y la producción de bienes industriales para industrializar los productos (industrialización de alimentos, empaque, transportación, publicidad, cade-

nas comerciales, etc.), por otro. Esto desencadenó un nuevo incremento de la producción industrial, que estaba en vías de estancarse. Es decir, la industrialización de la agricultura en los países desarrollados obedeció a la necesidad de revertir las tendencias depresivas de sus economías.

3.3 La industrialización de la agricultura en los países desarrollados permitió reducir notablemente el valor de los alimentos, especialmente de los cereales, cuya producción es susceptible de tecnificarse en alto grado ahorrando fuerza de trabajo. La población activa dedicada a la agricultura disminuyó rápidamente; pero la fuerza de trabajo desplazada fue absorbida por el sector industrial y de servicios, que fue ampliado gracias a la industrialización de la agricultura. Algunos países desarrollados, en especial los Estados Unidos, pasaron a ser exportadores de cereales, en la medida en que otros países, especialmente países subdesarrollados, pasaban a ser importadores.

3.4 El abatimiento de los costos de producción y de los pre-

cios de los cereales, logrado gracias a la industrialización de la agricultura en los países desarrollados, provocó dos efectos decisivos en perjuicio de los países subdesarrollados:

- a) al alcanzar la autosuficiencia alimentaria, los países desarrollados eliminaron las importaciones de alimentos provenientes de los países subdesarrollados, que hasta entonces venían funcionando dentro de la división internacional del trabajo como exportadores de productos agrícolas a los países desarrollados. Se estrechó así el mercado agrícola internacional de los países subdesarrollados.
- b) al producir excedentes alimentarios a bajo precio, los países desarrollados lograron desplazar de sus propios mercados nacionales los alimentos producidos por los propios países subdesarrollados. Se estrechó así el mercado agrícola nacional de los países subdesarrollados.

do tanto internacional como nacional, de productos alimentarios de los países subdesarrollados, provocó un desplazamiento de sus estructuras económicas, orientadas en gran parte a la producción agrícola para el mercado nacional e internacional. La diferencia entre los bajos precios de los alimentos producidos en los países desarrollados y los altos precios de los producidos en los países subdesarrollados, fue minando progresivamente la producción agrícola en estos últimos, los cuales entonces dejaron de ser exportadores de alimentos para convertirse en importadores.

En tanto la alimentación constituye una parte importante del costo de reproducción de la fuerza de trabajo, la política industrial prefirió importar alimentos, a bajo precio relativo, que comprarlos a los productores nacionales, con el fin de mantener bajos los salarios y, por lo tanto, mantener costos de producción no muy por encima de los costos internacionales promedio. Si los gobiernos no hubieran adoptado esta política, los salarios y los costos de los productos industriales nacionales se hubieran elevado por encima de

### 3.5 El estrechamiento del merca-

los costos internacionales, perdiendo competitividad y mercado nacional e internacional frente a los productos industriales de los países desarrollados, como estuvo ocurriendo con los productos agrícolas.

- 3.6 Así, esta modificación en la división internacional del trabajo provocó tres efectos negativos para los países subdesarrollados:
- a) la producción agrícola de alimentos entró en una tendencia crecientemente depresiva, lo cual fue incrementando el déficit alimentario nacional y las importaciones de alimentos. Esta tendencia significó, al mismo tiempo, otra tendencia a la reducción del poder de compra de la población vinculada con la producción agrícola, que estrechó el mercado interno, tanto de productos agrícolas, como de productos industriales;
  - b) la producción industrial entró, por consecuencia, también en una tendencia depresiva;
  - c) para sostener el mercado
- y la estructura de producción industrial y, en parte, agrícola, el Estado aumentó considerablemente su gasto (subsidios, mayor intervención en la economía, política social), con lo cual se incrementó progresivamente el déficit de las finanzas públicas.
- 3.7 Las tendencias depresivas del mercado y de la producción agrícola e industrial, y asimismo, del poder de compra de las mayorías, desencadenaron otras tendencias depresivas: a la desnutrición, a la pérdida de eficacia del aprendizaje escolar, a la migración del campo hacia la ciudad, y de la nación hacia los Estados Unidos. Todo ello, acentuando el desequilibrio económico, social y político.
- 3.8 El gasto público y el déficit de las finanzas del Estado produjeron endeudamiento, externo e interno, inflación, y presiones para lograr el alza de los precios relativos, lo que redujo la capacidad competitiva de los productos nacionales.
- 3.9 La conjunción de los factores enumerados produjo la crisis

- económica de 1976 y sus secuelas.
- 3.10 Para sostener la economía, el Estado recurrió a otra forma de financiamiento, a partir de 1979: la exportación de petróleo.
4. El esquema anterior se tradujo en una mecánica de intercambios entre México y el exterior, que tuvo repercusiones negativas en la relación entre el sector agrícola y el sector industrial y de servicios en la nación:
- 4.1 La fuerza de trabajo desplazada de la agricultura no fue absorbida por la industria y los servicios, por lo que el desempleo y subempleo aumentaron progresivamente, tanto más cuanto que la industria tuvo fases depresivas. En síntesis, se redujo la capacidad del sistema para crear empleo y, por lo tanto, para redistribuir los ingresos, lo cual acentuó las tendencias a la concentración de los ingresos y de los recursos en general.
- 4.2 Las unidades de producción agrícolas con capacidad económica entraron a un proceso de modernización (industrialización) que les permitiera producir a precios competitivos. Pero esta modernización desplazó fuerza de trabajo que no fue absorbida por la industria y los servicios. Las razones de esta incapacidad de absorción son las siguientes:
- a) los insumos industriales para la modernización no son, en gran parte, producidos en México, sino importados del extranjero. Por ejemplo, los tractores. Si fueran producidos en México, crearían empleos en la industria y en los servicios, que permitirían compensar el desempleo creado en el campo.
- b) la misma dinámica impulsó la penetración de empresas transnacionales de alta productividad y baja capacidad de creación de empleos para la venta de insumos industriales destinados a la producción agrícola, por un lado, y para la industrialización y comercialización de la producción agrícola, por otro.
- 4.3 De esta manera, la modernización de la agricultura y de los procesos de industrialización y comercialización adya-



centes provocaron los siguientes efectos:

- a) la modernización via importación de insumos y exportación de beneficios no permitieron crear empleos en la nación; pero sí en los países exportadores de esos insumos y receptores de esos beneficios.
  - b) la importación de alimentos eliminó empleos en la nación, pero, en cambio, permitió crear empleos en los países exportadores, por dos vías:
    - b.1 empleos para los productores agrícolas (granjeros, campesinos, obreros agrícolas, incluso de origen mexicano);
    - b.2 empleos para los trabajadores de la industria productora de insumos para la agricultura.
- 4.4 En síntesis, la crisis y la modernización de la agricultura nacional financian a la agricultura y a la industria en los países extranjeros exportadores de alimentos, de insumos industriales para la agricultura y de empresas transnacionales, pero impiden crear empleos en la propia nación.
5. El SAM y la LFA adolecen de un defecto común: se proponen revertir las tendencias depresivas de la agricultura y del empleo, a partir del solo sector rural agrícola, y no a partir de la relación entre agricultores e industria (comprendiendo los servicios). En consecuencia, los efectos de la aplicación del SAM y de la LFA tienden a ser contrarios a lo que se proponen.
    - 5.1 En tales condiciones, el aumento de la producción agrícola solo puede ser posible aumentando los subsidios al sector. Pero las tendencias a la modernización agrícola son inevitables si se quieren abatir costos y precios, lo cual redundaría en desplazamiento de fuerza de trabajo que no es absorbida por la industria y los servicios nacionales. Con tal política, el gasto público a través de subsidios se amplía, con la consiguiente ampliación del déficit de las finanzas públicas, que debe ser compensado por mayor endeudamiento, mayor inflación y mayor exportación de petróleo.
  6. Una política correcta sería cam-

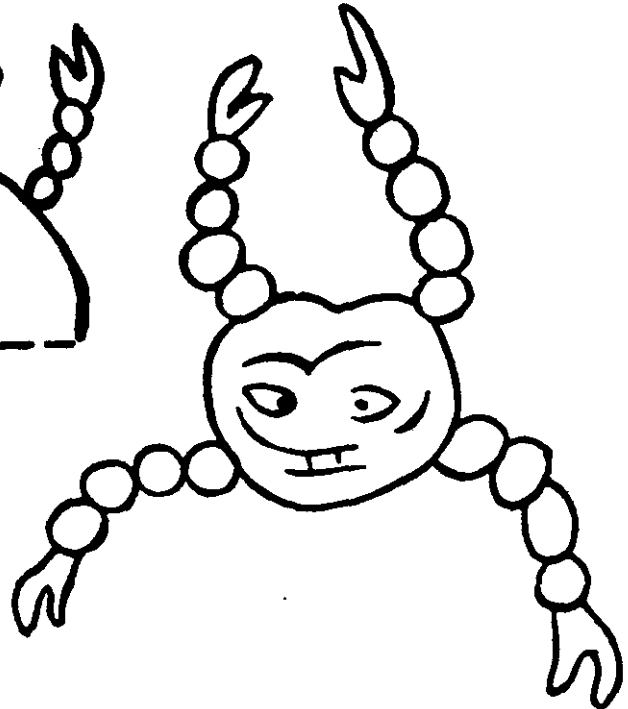
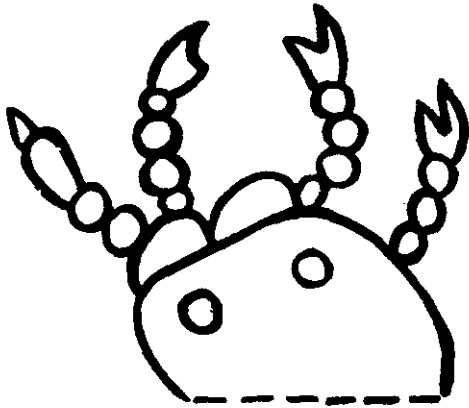
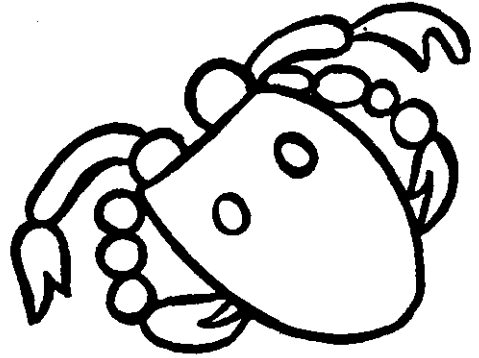
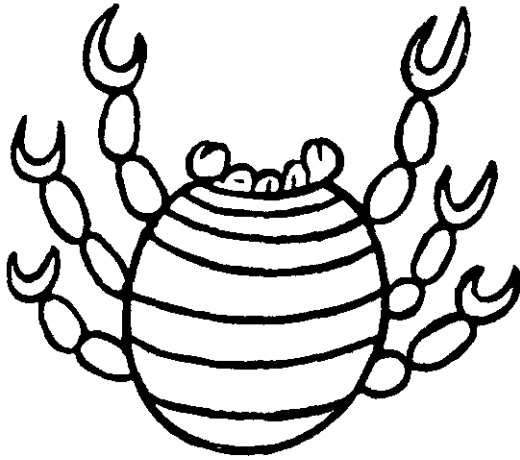
biar de óptica y abordar la reversión de las tendencias depresivas, a partir de la relación agricultura-industria. Ello conduce al programa mínimo siguiente:

- a) fabricar en la nación los insumos industriales destinados a la producción agrícola;
- b) nacionalizar la industrialización y comercialización de los productos agrícolas;
- c) establecer una serie de medidas proteccionistas para lograr los dos objetivos anteriores, y una política de ingresos y de salarios que se ajuste a este propósito. Ello requiere de una redistribución de los subsidios.

Para cada punto del pro-

grama mínimo, pueden establecerse otros puntos derivados.

7. En todos los países, capitalistas y socialistas, a medida que avanza el grado de industrialización general, también avanza el grado de industrialización de la agricultura. Ello implica una tendencia inevitable al descenso de la población activa asignada a la agricultura. De manera que un país solamente podrá absorber la fuerza de trabajo desplazada por la modernización agrícola, si su industria (y servicios) es capaz de desarrollarse en función del desarrollo de la agricultura. En todo caso, el problema agrícola se sintetiza en un punto clave: la creación o eliminación de empleos a nivel nacional.



# El SAM: intenciones ocultas o fuerzas reales

Silvia Gómez Tagle\*

---

---

El Estado capitalista contemporáneo asume la responsabilidad de proponer e instrumentar los proyectos político-económicos que dan continuidad al sistema en su conjunto, a pesar de los intereses particulares de tales o cuales capitalistas, y por encima de las contradicciones que surgen en el seno mismo de la burguesía, e inclusive de contradicciones más fundamentales entre clase dominante y clases dominadas. El Estado absorbe inquietudes y demandas de estas últimas, consolidando un sistema de dominación que no se apoya exclusivamente en la fuerza, sino también en el consenso; lo que no significa en

ningún momento que, tomando por base el propio Estado, se intenten proyectos de transformación radical de la sociedad, pero sí puede facilitar, en determinadas coyunturas, el desarrollo de fuerzas organizadas de las clases dominadas, que no necesariamente agotan su lucha en proyectos reformistas. Así, el Estado se convierte en el espacio político en el que se expresan las fuerzas sociales organizadas y las contradicciones inherentes a la sociedad capitalista.

Más aún, tratándose de un Estado como el mexicano, emanado de una revolución popular, que se ha caracterizado por su fuerza y estabilidad frente a las presiones de ciertos sectores de la burguesía y del imperialismo, gracias precisamente a que ha contado con una amplia base social. Las clases domi-

\* Investigadora profesora del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

nadas conquistaron en la revolución y en múltiples luchas posteriores, el derecho a la representación de, cuando menos, algunas de sus demandas, y contradictoriamente, esta presencia de las masas populares en el proyecto del Estado mexicano, ha permitido consolidar un espacio nacional con relativa autonomía política, para el desarrollo capitalista.

Sin embargo, las relaciones de fuerza entre las clases sociales han cambiado constantemente, por efecto de este mismo proceso de desarrollo económico, y aquellos sectores campesinos que tuvieron una participación definitiva en el período de lucha armada de la revolución mexicana, han ido quedando en una posición de día en día más subordinada y desarticulada, en tanto que los obreros industriales han logrado integrar organizaciones nacionales, como el Congreso del Trabajo, que a pesar de su condición de subordinación tienen un indudable peso en la política oficial. También se han fortalecido considerablemente los grupos financiero-industriales, estrechamente vinculados en el capital transnacional, los cuales han adoptado una posición cada vez más agresiva frente al Estado, disputándole inclusive la capacidad de dirección política del país.

En este contexto, no es extraño que la crisis agrícola que ha venido manifestándose desde los años setentas, haya dado origen a una serie

de estrategias estatales contradictorias, y aparentemente incongruentes, que no hacen sino responder precisamente a las contradicciones inherentes al Estado mexicano.

Ya desde el régimen echeverrista se dio una reorientación de la inversión pública federal, intentando reactivar el desarrollo económico en el sector agropecuario. Sin embargo, este esfuerzo tardó no logró aumentar, en el corto plazo, la productividad de este sector, y los problemas centrales han permanecido vigentes: insuficiencia en la producción agropecuaria para satisfacer la demanda nacional de alimentos y materias primas para la industria, y migración masiva de los campesinos a las zonas urbanas.

En lo político, en el sexenio pasado, se intentó mantener la bandera de la Reforma Agraria, con la idea de proseguir en el reparto de la tierra, recurriendo a nuevas superficies abiertas al cultivo y al reparto de latifundios "encubiertos". Sin embargo, la respuesta positiva del Estado (cuando menos, en la intención) a esta demanda campesina generó graves conflictos, porque la movilización excedió con mucho la capacidad de los organismos oficiales para satisfacer las demandas, y la CNC mostró el deterioro de sus bases sociales al resultar incapaz de contener o encauzar las luchas. La respuesta de la burguesía rural no se dejó esperar, abriendo un período de conflictos violentos en

el campo, al mismo tiempo que organizó una ofensiva en contra de la política estatal por considerarla desestabilizadora y falta de garantías, demostrando no solo su capacidad de organización como burguesía agraria, sino también la estrecha asociación de intereses con la burguesía financiera industrial. (El Consejo Coordinador Empresarial apareció como el vocero autorizado de la burguesía).

El régimen actual modificó sustancialmente su estrategia, haciendo un esfuerzo de reconciliación con la clase dominante y ofreciendo mayores garantías al capital en todos los terrenos. Por una parte, se replanteó el problema agrario, intentando sustituir el reparto agrario por el aumento en la productividad (vía la utilización de tecnología): sin embargo, esta estrategia dejó sin solución los problemas fundamentales, ya que la movilización campesina siguió siendo confrontada con la violencia de las fuerzas armadas del Estado o de la misma burguesía rural, en tanto que la producción agropecuaria fue insuficiente para satisfacer la demanda de alimentos básicos incrementando la dependencia de los países productores, principalmente E.U.A., y una importante fuga de divisas. Por otra parte, los recursos proporcionados por el petróleo han dado mayor margen de autonomía a este régimen para formular proyectos económicos.

En su tercer año de gobierno,

el Presidente intenta finalmente definir una estrategia político-económica para enfrentar en forma global algunos de los problemas más decisivos del agro, con base en los recursos proporcionados por el petróleo.<sup>1</sup> El Sistema alimentario mexicano no abarca, ni lo pretende, todos los aspectos que pueden caracterizar la crisis agropecuaria, sino que explícitamente se concentra en atacar dos problemas principales:<sup>2</sup>

a) lograr la autosuficiencia en la producción de alimentos básicos (más específicamente maíz y frijol);

b) intervenir en la distribución de estos alimentos (*canasta básica recomendable*) y subsidiar el consumo con el fin de proporcionar una dieta mínima a los sectores de más bajos ingresos del país. Colateralmente, ataca el predominio de empresas transnacionales en la industria de alimentos y la dependencia ex-

<sup>1</sup> De los 960 mil millones que generó la venta de petróleo, en los últimos tres años, se destinarán 50 000 millones al subsidio de la producción agrícola, y 35 mil millones al subsidio del consumo. *Ovaciones*, 23 de marzo de 1980, pág. 1.

<sup>2</sup> El SAM se da a conocer el 18 de marzo de 1980.

terna provocada por la importación de alimentos básicos.<sup>3</sup> Procuran alcanzar estos objetivos a través de:

- a) la participación del Estado compartiendo riesgos con los campesinos;
- b) la inducción de cambios tecnológicos en zonas de agricultura de temporal;
- c) la organización campesina.<sup>4</sup>

En el proceso de implementación del SAM salió a la luz la complejidad del proyecto y los múltiples niveles de acción que involucra; se habló de adecuar la red estatal de comercialización a las características de los productores primarios, de racionalizar el transporte, promover la agroindustria, reorientar hábitos de consumo de la población para contrarrestar la publicidad, etc. Y quizás una de las experiencias más importantes del ciclo verano-otoño 1980, fue el definir la importancia del SAM para "fijar una directriz", una orientación de las acciones de las diversas dependencias gubernamentales hacia el objetivo

<sup>3</sup> Guillermo Knochenhauer (comunicación social del SAM) *Excelsior*, 27 de marzo de 1980, pág. 6.

<sup>4</sup> G. K., *Excelsior*, 19 de marzo de 1980, pág. 6.

de lograr la autosuficiencia alimentaria y, al mismo tiempo, mejorar las condiciones de vida de los campesinos temporales.<sup>5</sup> O sea, se trata de una estrategia definida, desde la Presidencia, con el propósito de organizar y reorientar la acción de los aparatos gubernamentales existentes, tanto federales (SARH, SRA, Banrural, CONASUPO, COPLAMAR, etc.), como los estatales, a fin de apoyar la economía campesina (consumo y producción). Una estrategia orientada a la redistribución del ingreso, sin afectar los intereses de la burguesía en la agricultura, dejando las tierras de riego a su entera disposición, ni en general en las finanzas, ya que se sustenta fundamentalmente en los ingresos generados por el petróleo, en tanto que podría resultar ligeramente peligrosa para las industrias alimentarias y para el comercio al plantear la necesidad de una mayor intervención del Estado en estas actividades.

Desde luego que las implicaciones colaterales que tiene son múltiples en todos niveles, desde modificaciones ecológicas que puede provocar la intensificación de cultivos en zonas temporales, hasta la profundización de la penetración del capital transnacional en el campo. También son múltiples los objeti-

<sup>5</sup> G. K., *Unomásuno*, 2 de noviembre de 1980.

vos no explícitos que pueden trazarse en este proyecto, como podrían ser frenar la migración campesina a las ciudades, consolidar el control político de los campesinos a través de las organizaciones oficiales para la producción, etc.

La discusión puede circunscribirse el discurso del SAM, y analizar la conveniencia de los objetivos seleccionados como prioritarios, o denunciar los objetivos "ocultos" que se esconden detrás de una fachada populista. En el terreno de los hechos sociales, el SAM es todavía joven para evaluar sus efectos. A nivel nacional, apenas hace un año, en junio de 1980, se anunciaba el arranque del proyecto en diez distritos de temporal: Comitán, Chiapas; Juchitán y Oaxaca, Oaxaca; Guadalupe Victoria, Durango; Pátzcuaro, Zamora y Morelia, Michoacán; Autlán, Jalisco; Santiago Ixcuintla, Nayarit y Jalpa, Zacatecas.<sup>6</sup> Lo cual evidentemente no podía reflejarse en cambios inmediatos, a ningún nivel, ni siquiera en la importación de alimentos. Esta aumentó a 12 millones 446 mil toneladas de granos y semillas, entre CONASUPO y la Secretaría de Comercio.<sup>7</sup>

Sin embargo, visto no solo como un documento producido por la

oficina de asesores de la Presidencia, sino también como una estrategia adoptada por el Estado frente a los conflictos que genera la lucha de clases, el análisis del SAM lleva a considerar la naturaleza misma del Estado. La breve historia del proyecto desde que salió de la oficina de asesores el 18 de marzo de 1980 (cuando estos eran todavía un grupo pequeño de intelectuales al servicio del Presidente), hasta la actualidad, cuando este grupo ha crecido hasta convertirse casi en una secretaría de Estado, y cuando se ha desencadenado todo un proceso de implementación y redefinición, viene a reflejar la compleja red de compromisos y de intereses que se entretienen en los aparatos del Estado y que expresan la correlación de fuerzas vigente en un momento dado. Es en este juego de fuerzas en el que verdaderamente se está decidiendo la orientación del SAM, y no en las buenas o malas intenciones de sus progenitores.

La discusión del SAM empezó en los propios aparatos administrativos del Estado. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, como era de esperar, fue de los sectores oficiales que más involucrados están en el SAM, habiendo señalado la necesidad de ampliar la participación estatal, tanto en la industria alimentaria, como en la producción agrícola, habiendo expresado inclusive la posibilidad de ocupar temporalmente tierras ocio-

<sup>6</sup> *El Sol*, 9 de junio de 1980, pág. 1.

<sup>7</sup> *Unomásuno*, 10. de junio de 1980, pág. 1.



sas para producir alimentos.<sup>8</sup>

Sin embargo, en septiembre, el secretario Merino Rábago reconocía que los cambios tecnológicos son insuficientes para garantizar la autosuficiencia alimentaria, y que es indispensable ampliar la frontera agrícola, por lo cual "en los próximos años" (sin precisar) serán incorporadas al cultivo 4 700 000 has, de las cuales 2 100 000 has, serán de riego y 1 400 000 has. serán de "riego rehabilitadas"; pero agregaba: "solamente en los casos en que signifique ventajas reales, se procederá a convertir tierras ganaderas en superficies agrícolas".<sup>9</sup> Evidentemente aquí se manifiesta una visión diferente del problema agrícola, y señala con mucha cautela los límites de la acción del Estado. Por su parte, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) insistía en la necesidad de resolver el problema de la tenencia de la tierra como antecedente indispensable para garantizar la productividad en el campo; y ofrecía terminar con el rezago agrario en el año de 1981.<sup>10</sup> Pero, a todas luces, el papel de la SRA en el SAM quedó

relegado a un segundo plano, en tanto que se le confirieron a la SARH las responsabilidades más importantes en la administración de los recursos productivos en el campo, e inclusive el programa de agroindustrias.

Otra cuestión fundamental fue la discusión entre el poder federal y poderes estatales. En agosto, seis gobernadores, en representación de todas las entidades de la República, dijeron que una condición para que el SAM tenga buen éxito es asegurar "el respeto al pacto entre la federación y los estados" y "la clara asignación de responsabilidades". Estas fuerzas regionales quedaron debidamente incorporadas en el SAM al establecerse que en los 123 distritos de temporal creados para administrar y coordinar todos los aspectos de la producción agropecuaria, serían presididos por los gobernadores de los estados respectivos.<sup>11</sup>

En contraste, las organizaciones campesinas independientes (o semi-independientes), desde la Unión Nacional Sinarquista hasta la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM), pasando por el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, el Movimiento Plan de Ayala y la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos, coincidieron fundamentalmente en dos demandas: a) la necesidad de

<sup>8</sup> *El Sol*, 21 de junio de 1980, pág. 1; *El Herald*, 15 de junio de 1980, pág. 1.

<sup>9</sup> *Excelsior*, 4 de septiembre de 1980, pág. 4.

<sup>10</sup> *El Día*, 29 de diciembre de 1980, pág. 2.

<sup>11</sup> *El Día*, 8 de diciembre de 1980, pág. 7.

proseguir en el reparto agrario; y b) la mayor participación campesina en el SAM.<sup>12</sup>

También manifestaron la necesidad de que las tierras de riego, en manos de propietarios privados, se destinen al cultivo de alimentos básicos, y la desconfianza de que los proyectos del SAM, en manos de la burocracia estatal, sean eficientes y, por tanto, tengan posibilidades de éxito.

Algunos partidos de izquierda sostuvieron demandas similares a las de las organizaciones campesinas, aun cuando algunos descalificaron totalmente la política económica del Estado y el SAM (PMT), y otros dieron un apoyo condicionado a la estrategia del SAM, en el sentido de que incorpore las demandas campesinas básicas: reparto de tierra y participación.<sup>13</sup>

Por su parte, la banca privada ofreció, en general, su apoyo al SAM; pero señaló la necesidad de dar mayor seguridad a sus inversio-

nes en el campo, tales como la "modernización de los sectores agropecuario y pesquero", con lo que el dirigente de la Asociación de Banqueros de México quiso decir que "estas actividades sean consideradas tan dignas y tan respetables por su eficiencia y productividad, como ya ocurre en otras áreas económicas del país".<sup>14</sup> Lo que entre líneas podría leerse como libre desarrollo de la empresa privada. También en apoyo al SAM ofrecieron recursos financieros Bancomer y Banamex.<sup>15</sup>

Las organizaciones empresariales matizaron sus opiniones desde diferentes posiciones: producción para la exportación versus autosuficiencia alimentaria, asociación para la producción, comercialización, etc.

COPARMEX atacó la estrategia de la autosuficiencia alimentaria, porque "resulta más caro producir que importar granos".<sup>16</sup> La CONCANACO criticó las pretensiones del Estado de participar más en la comercialización de los alimentos básicos.<sup>17</sup> CANACINTRA y CAMCO se declararon en contra de la nacionalización de la industria alimentaria en manos del capital transnacio-

<sup>12</sup> Respectivamente: *El Sol*, 15 de septiembre de 1980, pág. 2; *Unomásuno*, 9 de septiembre de 1980, pág. 4, *Unomásuno*, 4 de agosto de 1980, pág. 4; *Proceso*, 14 de abril de 1980, pág. 28; *El Sol*, 4 de abril de 1980, pág. 4.

<sup>13</sup> *Proceso*, 7 de abril de 1980, pág. 35; *El Día*, 10. de agosto de 1980, pág. 3; *Proceso*, 7 de abril de 1980, pág. 3.

<sup>14</sup> *El Sol*, 6 de agosto de 1980, pág. 1.

<sup>15</sup> *Unomásuno*, 3 de mayo de 1980, pág. 13; *Excélsior*, 4 de mayo de 1980, pág. 4.

<sup>16</sup> *El Sol*, 5 de junio de 1980, pág. 1.

<sup>17</sup> *Novedades*, 9 de junio de 1980, pág. 1.

nal. Esta última afirmó también que los empresarios norteamericanos apoyan al SAM; prueba de ello son sus inversiones en la industria alimentaria (859 millones de dólares invertidos en 1980).<sup>18</sup> La CNPP señaló que “los ejidatarios tienen el 75% de las tierras de cultivo y producen solamente 25% de la producción alimentaria, en tanto que los pequeños propietarios aportan el 75% de la producción con sólo el 25% de la tierra”. Por esta razón consideró que el sector agrario que merece más apoyo financiero del Estado es la propiedad privada, ya que estaría en mejores condiciones de aumentar su productividad y responder a los objetivos del SAM.<sup>19</sup>

Por su parte, los ganaderos mostraron su preocupación por las expropiaciones, en particular, en el caso de Tamaulipas, exigiendo al Presidente la derogación de los decretos de expropiación.<sup>20</sup> En este sentido, su mayor preocupación, como es lógico, radicaba en las intenciones manifestadas, tanto en el SAM, como en la SARH, de transformar los terrenos ganaderos en terrenos agrícolas, lo que pone en

tela de juicio la “inafectabilidad” de las propiedades ganaderas, y compromete a los propietarios a incrementar sus inversiones para lograr una explotación más intensiva.

Sin embargo, la demanda que unificó a todos los sectores de la burguesía, y que más reiteradamente manifestaron, fue la de modificar las leyes agrarias a fin de ofrecer mayores garantías para la inversión privada en el campo.

La COPARMEX expresó muy tempranamente (en mayo de 1980) su interés por asociarse con los campesinos para la producción de alimentos; pero señaló “que existen obstáculos legales que deberían removerse”.

Se habló también de la necesidad de “perfeccionar la tenencia de la tierra” para crear unidades de explotación adecuadas a economías de escala.<sup>21</sup>

En octubre de 1980, cinco meses después de que el SAM se diera a conocer, el Presidente José López Portillo envió a la Cámara de Diputados el proyecto de Ley de fomento agropecuario, provocando uno de los debates públicos más interesantes y acalorados.

Como era de esperar la iniciativa privada en pleno aplaudió este proyecto de ley, ya que brindaba el marco necesario para garantizar sus inversiones. COPARMEX: “facili-

<sup>18</sup> *El Herald*, 27 de marzo de 1980, pág. 1; *Unomásuno*, 23 de mayo de 1980, pág. 13.

<sup>19</sup> *Unomásuno*, 14 de mayo de 1980, pág. 4.

<sup>20</sup> *Excélsior*, 29 de mayo de 1980, pág. 35.

<sup>21</sup> *Excélsior*, 16 de mayo de 1980, pág. 1.

tará el flujo de capitales al campo".<sup>22</sup> La CNPP: "rescataría millones de pesos y de hectáreas para la producción",<sup>23</sup> etc. Únicamente la CNG expresó su preocupación por la afectabilidad de tierras dedicadas a la ganadería "potencialmente agrícolas".

Las organizaciones campesinas independientes, en cambio, rechazaron el proyecto violentamente, porque favorece los intereses del capital monopólico.<sup>24</sup> La CIDAC llegó hasta realizar un mitin frente a la Cámara de Diputados.<sup>25</sup> El Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, representando 63 grupos étnicos, también denunció el contenido anticampesino de la ley.<sup>26</sup>

La CNC apoyó el proyecto, pero lo consideró "perfectible", proponiendo cambiar el capítulo referente a la asociación de ejidatarios, pequeños propietarios y capital privado.<sup>27</sup>

Los intelectuales de izquierda, algunos de ellos estrechamente vinculados en los aparatos del Estado y en el mismo SAM, fueron los que atacaron más violentamente el proyecto de ley. Lo criticaron por dar un peso excesivo a la burocracia de la SARH en el proceso productivo, favorecer el desarrollo del capital monopólico en el campo, amenazar la existencia del ejido, etc.; en resumen, "por ser una ley anticampesina y pro imperialista".<sup>28</sup> Los partidos de oposición PPS, PST y PCM, coincidieron en las críticas a este proyecto y le dieron una inusitada animación a su discusión en la Cámara de Diputados. También la diputación del PRI participó en este debate, demostrando las divisiones internas que hay, aunque por último prevaleció la disciplina. La diputación obrera de este partido presentó un largo documento señalando sus puntos de vista en contra, a pesar de que Fidel Velázquez nunca cuestionó el proyecto y, finalmente, logró imponer su punto de vista.<sup>29</sup>

La impaciencia que provocó en el gobierno la indisciplina manifiesta

<sup>22</sup> *Unomásuno*, 10 de diciembre de 1980, pág. 1.

<sup>23</sup> *Excélsior*, 12 de diciembre de 1980, pág. 4.

<sup>24</sup> *Unomásuno*, 22 de octubre de 1980, pág. 4.

<sup>25</sup> *Excélsior*, 12 de diciembre de 1980, pág. 4.

<sup>26</sup> *Unomásuno*, 30 de noviembre de 1980, pág. 3.

<sup>27</sup> *Unomásuno*, 11 de diciembre de 1980, pág. 1.

<sup>28</sup> Fernando Rello, *Unomásuno*, 1o. de noviembre de 1980, pág. 13.

<sup>29</sup> *El Día*, 11 de diciembre de 1980, pág. 1; *Unomásuno*, 16 de diciembre de 1980, pág. 1.

en diversos sectores oficiales y del PRI, y la fuerte oposición que presentaron los partidos de izquierda en la Cámara de Diputados, se expresó en las declaraciones de Luis M. Farías: "La ley se aprobará en contra y a pesar de las presiones internas y externas".<sup>3 0</sup>

Finalmente, fue aprobada la Ley de fomento agropecuario, en diciembre de ese mismo año, después de un debate de 20 horas en la Cámara de Diputados, con los siguientes resultados:

19 artículos fueron modificados;

votaron en contra PCM, PST y PPS;

votaron en favor PAN, PDM y PRI.<sup>3 1</sup>

Después, la CNC y la UGOCM apoyaron la ley, y el Senado la aprobó no sin discusión.<sup>3 2</sup>

Así quedó definido el marco legal del SAM, que representa la primera y más importante de las definiciones en la estrategia económica del Estado, sin que por ello se hayan eliminado las discrepan-

cias manifiestas entre los diversos sectores del Estado que fueron anuladas por un llamado a la disciplina.

El juego político, abierto a través de la reforma, permitió el acceso a la Cámara de Diputados, a los partidos de oposición, a pesar de que no logró introducir modificaciones sustanciales. En el proyecto presentado por JLP, dio la posibilidad de una discusión pública del problema, que patentizó el carácter antipopular de la ley. Y quizás esta presión de la opinión pública ha obligado a las organizaciones que representan la relación institucional del Estado con las clases dominadas, a tomar posiciones más avanzadas.

No deja de ser significativo que haya sido la diputación obrera, y no la CNC, la que haya elaborado un documento de análisis y crítica del proyecto de ley (aun cuando estos diputados obreros hayan tenido que retractarse debido al llamado de atención de Fidel Velázquez).

Sin embargo, en este primer momento, las fuerzas de izquierda, o para decirlo de otra manera, las fuerzas representativas de las clases dominadas, dentro y fuera del aparato estatal, fueron derrotadas. La nueva ley parece, por un lado, rescatar las aspiraciones de la burguesía, al ofrecer garantías para la inversión de capital en asociación con los campesinos, sin que se defina con suficiente claridad la posibilidad de afectar a los latifundios

<sup>3 0</sup> *Unomásuno*, 9 de diciembre de 1980, pág. 6.

<sup>3 1</sup> *El Día*, 20 de diciembre de 1980, pág. 3.

<sup>3 2</sup> *El Universal*, 28 de diciembre de 1980, pág. 1.

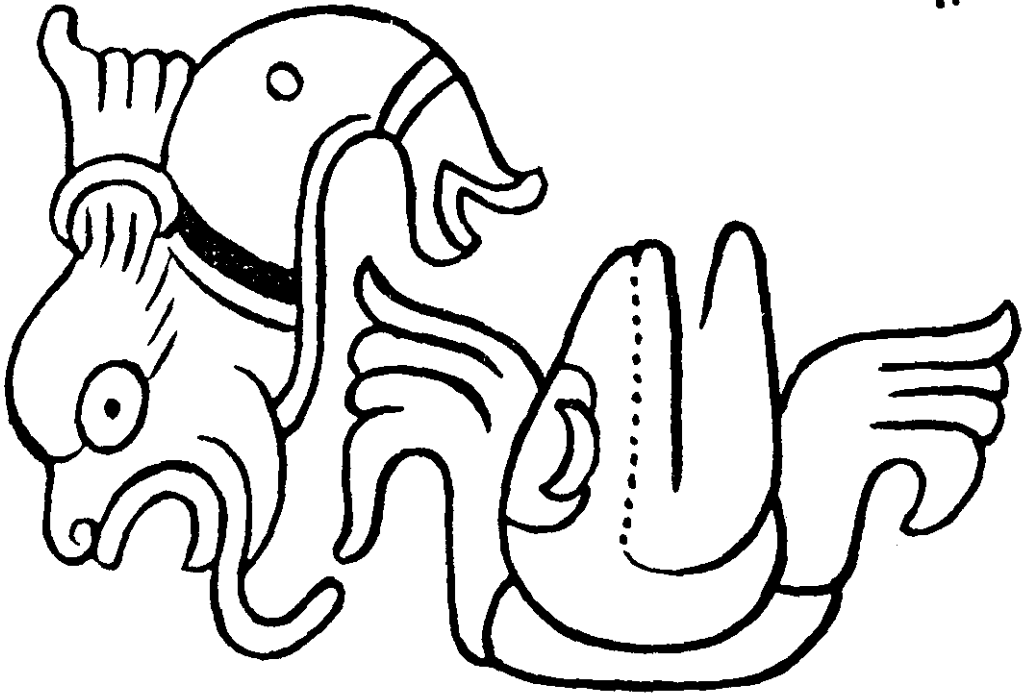
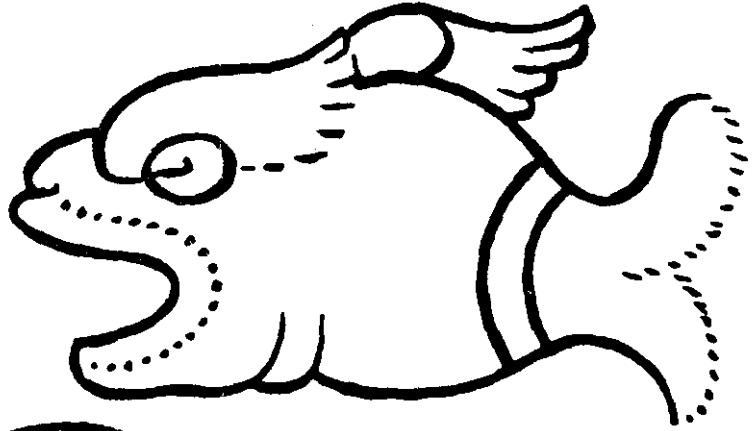
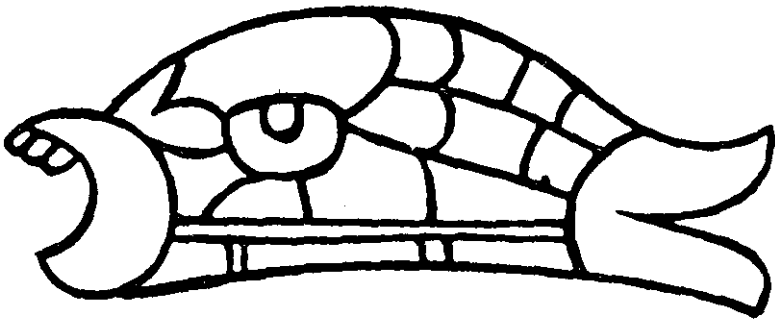
ganaderos, los cuales constituyen la reserva territorial natural para expandir la frontera agrícola. Y, por otro lado, fortalece el papel del Estado como participante del proceso productivo en la agricultura, y específicamente, el de la SARH y los gobiernos estatales, a través de los distritos de temporal, ya que ambos quedan constituidos en administradores de todos los recursos destinados al sector agropecuario, además de ser responsables de las condiciones en que efectúe la asociación entre la iniciativa privada y los campesinos. Pero los campesinos, los verdaderos productores, fueron excluidos de las decisiones fundamentales, con lo cual, en última instancia, el Estado debilita sus bases sociales de apoyo al "desatender" las demandas fundamentales de este sector.

La estrategia de autosuficiencia alimentaria, como línea directriz que

puede permitir coordinar la acción de las dependencias gubernamentales y, al mismo tiempo, una mayor centralización del poder, redistribuir el ingreso (en cierta medida), fortalecer la agricultura campesina de temporal, y garantizar la independencia nacional respecto de los alimentos básicos, no se ha cancelado; ni se han resuelto totalmente algunas de las contradicciones entre esta estrategia del Estado (política reformista) y los intereses particulares de ciertos sectores burgueses, especialmente en el ámbito de la comercialización y la industrialización, sin embargo, los espacios político-económicos potencialmente abiertos por el SAM, quedaron considerablemente restringidos por la legislación, demostrando el fortalecimiento de una burguesía financiera-industrial-agraria, en asociación con el capital extranjero.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> No se pretende en este breve análisis de las declaraciones aparecidas en la prensa, entre marzo y diciembre de 1980, agotar el estudio de las fuerzas sociales involucradas en el sector agropecuario; solamente se trata de un

intento de perfilar las posiciones más sobresalientes manifestadas en ese período, con el propósito de entender algunas de las contradicciones presentes en el Estado mexicano.



# La concepción del campesino y la estrategia crediticia en el Sistema alimentario mexicano

Héctor Tejera Gaona\*

---

---

## I. EL SAM Y LAS POLITICAS DEL ESTADO MEXICANO

Al término del gobierno echeverrista, el enfrentamiento de la burguesía —fundamentalmente la agraria— con el Estado, permitió a esta consolidar su alianza con otras fracciones de la misma, especialmente las ligadas al capital industrial. Esta alianza, que se conjuga con la crisis económica del país, y que llega a ser crítica en 1976, conforma una estrategia de desarrollo planeada por el Estado; en la cual, la fuerza econó-

mica y política de estos sectores se impone en la determinación de los planes estatales de reactivación de la economía nacional. De esta manera, en los primeros años del actual sexenio, el desarrollo del país consiste en utilizar el financiamiento externo como reactivador de la economía nacional; se implementa una política de topes salariales justificada en una supuesta correlación entre la tasa de inflación y los salarios; se promueve un fuerte fomento a la inversión privada y se decide restringir el gasto público. Estas medidas gubernamentales permiten un incremento considerable de las tasas de ganancia de los empresarios, las cuales, sin embargo, recaen sobre las espaldas del proletariado en su conjunto.

\* Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH).



Por otra parte, en el presente sexenio se decreta la terminación del reparto agrario—o mejor dicho la terminación de tierra repartible—, y se basa el desarrollo agrícola en requerimientos de productividad, eficiencia e inversión; para lo cual la burguesía agraria y la financiera demandan la estabilidad y la seguridad en el agro. Demandas que son traducidas a represión de los movimientos campesinos que solicitan o toman tierras, el encarcelamiento de sus líderes y la desarticulación de sus organizaciones. Impuesta esta estabilidad— a veces frágil—los agricultores capitalistas se dedican, en efecto, a producir con eficiencia y alta productividad cultivos comerciales, como el sorgo y la cebada. De ellos, sobre todo, los ligados a las exportaciones, continúan produciendo hortalizas y frutas que, dentro del equilibrio favorable de la balanza de pagos, y mucho más aún de su bolsillo, juegan un papel fundamental. Sin embargo, los efectos de las medidas tomadas por el Estado este sexenio —y en sexenios anteriores— hacen sentir sus efectos cada vez de manera mas violenta. La dependencia alimentaria se agudiza a tal grado, que se plantea qué puede ser un peligro para la soberanía nacional, ya que existe un creciente desempleo rural y urbano, una fuerte presión sobre los salarios —especialmente por parte del proletariado— y un estancamiento considerable en la producción en el sector ejidal. En esta situación, el incremento de las exportaciones de

petróleo permite al Estado la modificación de algunas de las políticas que se habían implantado a principios del sexenio. De esta manera, el convenio con el Fondo Monetario Internacional no es renovado, se decide no ingresar en el GAAT, se fija el volumen de la plataforma petrolera y se anuncia el Sistema Alimentario Mexicano.

## II. PLANTEAMIENTOS GENERALES DEL SAM

La dependencia alimentaria, el descenso en la productividad del sector ejidal y comunal, el creciente desempleo rural (léase proletarización) y la desnutrición, no solamente rural, sino también urbana son, en términos muy generales, los problemas sobre los cuales el SAM pretende incidir. Todo esto, en base a la “producción potencial” de la que es depositario el campesino mexicano.

Para su solución, el SAM se plantea una estrategia de reactivación de la producción campesina, para que esta genere, entre otros productos una oferta de maíz, frijol y trigo. También pretende incidir en la comercialización y la distribución de estos, a nivel nacional, por medio de un aparato de acopio y distribución, y por último, motivar a la población a que los consuma. Por lo demás, esto permitirá el fortalecimiento de la economía campesina, ya que —según el SAM— se procurará su capitalización mediante el mejoramiento de los precios de

garantía, sobre todo, del maíz y del frijol. Por último, el SAM se considera una estrategia que aumentará el empleo en el campo y el nivel nutricional del pueblo mexicano en su conjunto.

El SAM pretende llevar a la práctica un plan totalizador, ya que tiene en cuenta la producción, la distribución y el consumo; sin embargo, sus límites son evidentes. El pronóstico del SAM sobre la situación del agro, parte de suponer que la crisis rural proviene, por una parte, de “la concentración del ingreso”, y por otra, de la política de “ventajas comparativas”. Sobre esta última, el proyecto se compromete a paliar sus efectos, mas no a modificar su funcionamiento. Estos dos elementos han provocado la crisis agrícola, cuyos resultados han tenido por efecto la disminución en la capacidad productiva y la pauperización del campesinado, que, en términos del SAM, redundan en un bajo nivel nutricional. Son estos los efectos de los cuales parte el proyecto para la planeación de su estrategia global. Sin embargo, la resolución de estos problemas concentrada en la “reactivación” de la economía campesina, por medio del apoyo estatal, es parcial y limitada. Se mantiene la actual estructura de tenencia de la tierra, argumentando que la burguesía contribuye a la creación de empleos, que es posible ampliar la frontera agrícola, y que se afectarán las tierras ociosas de los ganaderos —con la condición de que ellos se declaren incapaces de culti-

varlas— para que allí se cultiven productos básicos. En términos generales, el SAM no parte de los efectos de la expansión del capitalismo en el agro, como es el caso del deterioro de las condiciones productivas y de vida del campesinado; el aumento del proletariado agrícola, la introducción de las transnacionales, la consolidación de una burguesía comercial agraria y la sustitución de maíz y frijol por cultivos más reutilizables, como es el caso del sorgo. Si bien el SAM reconoce algunos de los aspectos arriba mencionados, como estrategia, respeta la articulación de estos elementos y el espacio productivo y político que les es propio. Introduciéndose como paliativo de esta expansión, implementa una política que minimice la “lógica de subsistencia” del campesinado (cuestión sobre la que regresaremos más tarde), con una política de crédito basada en el concepto de “riesgo”, y un sistema de comercialización que coopte y distribuya la producción generada. Además, aumenta los precios de garantía del maíz y el frijol, y subsidia el consumo, y plantea que de esta manera las desventajas que le implica al campesino comprar el maíz que ha vendido sean minimizadas<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Si los precios de garantía aumentan, el campesino tendrá la posibilidad de obtener un mejor ingreso por la venta de su cosecha. Sin embargo, la cuestión es que, frecuentemente, el campesino

El SAM, para implementar su estrategia, parte de algunos postulados básicos que consideramos importante analizar.

### III. EL SAM Y EL CAMPESIÑO, UNA VISION CHAYANOVISTA REFORMULADA

El primero de estos aspectos es la peculiar visión que el SAM tiene del funcionamiento, o "lógica", de la economía campesina. A este respecto, el SAM nos dice: "Es sabido que los productores campesinos de temporal, a diferencia de los productores comerciales, tratan de minimizar riesgos, en lugar de maximizar ganancias; esta forma de actuar es producto de una racionalidad lógica de subsistencia: Esto es, ellos tratan de asegurar la alimentación de su familia, antes de pensar en producir excedentes para el

tendrá que comprar posteriormente el maíz que ha vendido. Los precios de garantía, no son necesariamente un elemento que opere en favor del campesino, sobre todo, si el capital comercial es el que acapara la producción generada —generalmente, a precios menores que el oficial—, ya que, de esa manera, se le venderá el maíz necesario para el consumo a un precio mucho mayor que el obtenido por él al venderlo. En los planteamientos del SAM, el subsidio al consumo —por medio de la venta de los productos de la Canasta Básica Re-

mercado. Esto lo logran, dentro del contexto socioeconómico en que funcionan, mediante el uso de técnicas que han sido probadas por siglos, que están plenamente adaptadas a las condiciones ecológicas de las diferentes regiones".<sup>2</sup> Que un proyecto estatal introduzca en su interior ciertos conceptos que se han manejado en la discusión desarrollada sobre las características de la economía campesina, no es casual. Podemos aventurar dos hipótesis: una que indicaría la captación de ciertos intelectuales "campesinistas" en el interior del proyecto, y la otra —que sin descartar la primera me parece más relevante— que muestra una concepción de la economía campesina que toma aquellos elementos que le son más convenientes de la discusión desarrollada sobre este respecto, para justificar un proyecto con las características y limitaciones que tiene el SAM. Nos inclinaremos a analizar la segunda hipótesis.

comendable (CBR)— minimizará tales efectos. Para ello, el SAM plantea contar a corto plazo con 18 000 centros de compraventa. En estos centros UDI (Unidades de Desarrollo Integral), los campesinos podrán vender sus cosechas a los precios de garantía establecidos, y comprar sus canastas básicas y sus insumos. Cfr. *Sistema Alimentario Mexicano*, avances al primero de marzo y al 7 de mayo de 1980, incisos 47, 114, 172 y 176.

<sup>2</sup> *Op. cit.*, inciso 105.

El concepto del cual parte el SAM, para concebir la economía campesina, no se aleja demasiado de los planteamientos desarrollados por Chayanov;<sup>3</sup> solamente que con algunas variantes que importa hacer destacar.

Chayanov parte, en su análisis de la economía campesina, de una correlación entre las fatigas del trabajo y la satisfacción de sus necesidades,<sup>4</sup> para plantear posteriormente una racionalidad o una "lógica" del funcionamiento de la economía campesina, como una correlación entre estos factores. En la concepción del SAM, el campesino disminuye al mínimo sus "riesgos", para asegurar la subsistencia de él y su familia. En esta perspectiva, la producción del campesino no es para el mercado, porque tiene una nueva lógica elaborada para este por el SAM, que podríamos denominar "la ley de la economía campesina riesgo-subsistencia", y que podría ser enunciada de la siguiente forma: "El campesino, por su propia *racionalidad interna*, no produce para el mercado, porque su finalidad es minimizar el riesgo; ya que existe una correlación entre este factor y la subsistencia. Cuanto más se reduce el riesgo, tanto más se cumple el objetivo de la subsistencia de la familia campesina". Como corolario de esta ley, se puede enunciar que "las

mejoras técnicas no son adoptadas por el campesino, porque atentan contra la subsistencia, porque pueden provocar un aumento de los riesgos". Es esta pues, la nueva reformulación teórica de la llamada "ley de Chayanov". Cabe agregar aquí, que las dos concepciones tienen un punto de partida en común; abstraen de la economía campesina su contexto social. Para los samistas, el bajo desarrollo de las fuerzas productivas del campesino está determinada por la "lógica del consumo", además de que aquel no produce para el mercado (que, en términos del SAM, es el elemento que interesa destacar) —con técnicas productivas más modernas o menos tradicionales "que las probadas por siglos"— porque existe una lógica interna de subsistencia.

El planteamiento samista sobre la economía campesina conduce a planteamientos ahistóricos, donde lo campesino adquiere características estáticas. Hay, además una concepción muy curiosa que supone a los campesinos abstraídos de su contexto económico y social ya que el campesinado del SAM parte de motivaciones individuales, decide sobre las condiciones en que desarrollará su trabajo en la parcela, y opta por una "baja productividad sin riesgos".

Esta concepción toma como elementos internos de la economía campesina, algunos de los efectos producidos por su integración al capitalismo. "Las técnicas probadas por siglos" no son más que una de las

<sup>3</sup> Chayanov, Alexander V. *La Organización de la Unidad Económica Campesina*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1974.

<sup>4</sup> Chayanov. *Op. cit.*, págs. 34, 84 y 85.

expresiones de la incapacidad de la economía campesina para mejorar sus condiciones de producción y reproducción, ya que su inserción en el capitalismo —fundamentalmente por medio del mercado— lo priva del excedente necesario para realizar dichas mejoras. Por lo demás, que el campesino prefiera guardar su cosecha para el autoconsumo —por su situación desigual en el mercado— no quiere decir que este no pretenda acumular, o, en todo caso, obtener una ganancia. Esa manida concepción de la tendencia de la economía campesina al autoconsumo, parte de las condiciones de intercambio de sus mercancías, que operan contra el campesino cuando vende su cosecha. Este prefiere guardarla, ya que los precios que obtiene por ella no le reditúan —en la mayoría de los casos— ni siquiera los costos de producción.

Sin embargo, el SAM, dentro de la lógica campesina que ha descubierto, se sigue de largo y plantea que la “resistencia al riesgo” —que redundaría en un bajo desarrollo de las fuerzas productivas del campesino— proviene de la sequía, como la “variable de riesgo más generalizada en nuestro país”.<sup>5</sup> Parece, entonces, que los campesinos de este país han carecido históricamente de un elemento natural que impide el desarrollo de sus condiciones productivas, el agua. Tanto

han estado en esta situación, que el riesgo (que ahora ha sido definido como sequía dentro los planteamientos del SAM), se ha introducido en la “lógica” de producción campesina. De esta manera, las condiciones de vida del campesinado mexicano devienen en una explicación naturalista. El SAM olvida que lo que sí les ha llovido a los campesinos —y a veces como tormenta— son los acaparadores, los caciques, los precios de garantía, las transnacionales, la represión de sus organizaciones, los arrendatarios, y otros elementos de la “naturaleza”, que muy posiblemente jueguen un papel importante en la contratación de la producción campesina y en la crisis de este sector.

El SAM, a partir de la peculiar manera en que concibe la economía campesina, se apresta a compartir el riesgo con ella, —por lo menos, en lo referente a la producción y a la comercialización—. <sup>6</sup>; los otros elementos que seguramente también se deben de haber introducido en su funcionamiento, no se incluyen en la estrategia. Así, el SAM se plantea romper con la “ley de la economía campesina riesgo-subsistencia” a tres niveles: mediante el crédito, el acopio de la producción, y el abasto de sus necesidades alimenticias<sup>7</sup>. Ana-

<sup>5</sup> *Op. cit.*, inciso 107, nota de pie de página.

<sup>6</sup> *Op. cit.*, inciso 107.

<sup>7</sup> *Op. cit.*, inciso 39. Igualmente en este inciso se plantea el apoyo a la organización campesina, “fomentando la alianza

licemos, pues, las características del crédito oficial y las modificaciones que el Estado ha diseñado para incidir en la producción y la productividad del campesinado mexicano.

#### IV. EL SAM Y LA POLITICA CREDITICIA; SU IMPACTO EN LA ECONOMIA CAMPESINA

El capital a interés o crédito ha tenido un diferente papel en la producción agrícola capitalista y en la economía campesina. Generalmente, el crédito se otorga en base a criterios que permitan recuperar la inversión, y además, acrecentar su monto. Tiene también la particularidad de que se otorga con criterios de productividad y rentabilidad. Sin embargo, el crédito oficial se rige especialmente por criterios que tienen por función determinaciones políticas y económicas. Por lo común, subsidia la producción de ciertos cultivos, o permite la reproducción de la fuerza de trabajo campesina —convirtiéndose en un crédito-salario— y, asimismo, determina la producción de una parte del sector ejidal a fin de generar una oferta fundamental para el mercado interno.

entre el Estado y las organizaciones campesinas, en torno a la meta de la autosuficiencia alimentaria, condición necesaria para viabilizar la producción de alimentos.”

#### a) La correlación estratégica “producción-consumo de maíz” por el campesino

Es la política crediticia del SAM, uno de los aspectos que más difusión han tenido dentro de este programa. El aumento de las cuotas y de las superficies asignadas es una de sus más importantes acciones, con tres modalidades que la distinguen —por lo menos, en apariencia—, de la forma de otorgamiento de créditos anteriores. En primer lugar, el crédito será para la producción de cultivos básicos que, además del interés nacional que tienen, redundará en mayor provecho para los campesinos; ya que existe una correlación estratégica entre producción y consumo de maíz entre estos<sup>8</sup>. Parece, entonces, que también existe una tendencia natural del campesino a producir maíz, que rechaza el cultivo de productos que tengan mayor productividad o mejor precio. Si bien es cierto que, en última instancia, el cultivo del maíz es fundamental para la subsistencia del campesino y su

<sup>8</sup> “Impulsar como productores de granos básicos a los empobrecidos campesinos, en las zonas de temporal —, que son los que tienen el mayor potencial para elevar su producción, vía productividad, y su papel simultáneo, como sus principales consumidores nos da una *correlación estratégica de la mayor importancia* (subrayado mío)”. *Op. cit.*, inciso 37.

familia, esto no quiere decir que, si pudiera, cultivaría, por ejemplo, sorgo. Solamente que, en este caso, tendría que comprar una semilla carísima, utilizar trilladora, se vería obligado a vender toda la cosecha, y posteriormente, comprar en el mercado aquellos productos necesarios para la subsistencia de su familia. El campesino cultiva maíz, porque le permite la subsistencia de su unidad de producción, con los pocos gastos productivos e individuales que puede hacer.

#### b) Los salarios mínimos

En segundo lugar, la política crediticia del SAM propone que pagará a nivel de salario mínimo, o, por lo menos, hasta lograrlo, la fuerza de trabajo campesina<sup>9</sup>. Hay, por ejemplo tres fases del proceso productivo agrícola: el barbecho, la escarda y la fertilización, las cuales —según datos obtenidos en el campo— requieren en conjunto un total de 105 días/hombre como promedio en una parcela de siete hectáreas. Para el maíz, se considera un aumento de crédito de 3 061 pesos por hectárea a 3 912 pesos. ¿Dónde queda el salario mínimo por pagar al campesino? Es bien sabido que los créditos imputan costos en fuerza de trabajo para determinadas

fases del proceso productivo muy por debajo de los salarios mínimos, y no se vislumbra en el SAM —hasta este momento— ningún indicio de implementación de esta política “como norma en la programación del crédito”<sup>10</sup>. El pago de los salarios mínimos, en el aumento de las cuotas de crédito, rebasan con mucho el monto del crédito asignado por hectárea; a menos que se haga algún malabarismo entre los días/hombre utilizados por el campesino en su parcela y los salarios mínimos de determinada zona. Además, si el campesino llega a recibir realmente el salario mínimo por las jornadas que trabaje, tendrá que pagarlas posteriormente con el producto de su parcela y con intereses del 3 por ciento, que no es muy alto, por cierto.

#### c) Los “riesgos” y el Estado

El tercer mecanismo que plantea el SAM se refiere a que el crédito compartirá con el campesino los riesgos de pérdida de cosecha, con la consiguiente aclaración: “siempre y cuando se cumplan las recomendaciones tecnológicas de los extensionistas agrícolas”<sup>11</sup>, “asegurándoles en especie el equivalente a la producción promedio que obtienen tradicional-

<sup>9</sup> Cfr. *Op. cit.*, inciso 111.

<sup>10</sup> *Op. cit.*, inciso 111.

<sup>11</sup> *Op. cit.*, inciso 107. Nota de pie de página.

mente, en caso de que su producción se pierda total o parcialmente"<sup>12</sup>.

Sobre este punto, nos queda preguntar: ¿quién decidirá que se siguieron las indicaciones del técnico agrícola?, ¿cómo se llevará a cabo la supervisión de las recomendaciones en uno o varios ejidos por parte del extensionista?, "cómo va la cosa, muchachos", decía un técnico del BANRURAL en un municipio de El Bajío, y los campesinos respondían: "bien, patrón". Esta ha sido muchas veces la supervisión de los técnicos, que ahora tendrán el poder de decidir si un campesino come al perder se cosecha, o si tendrá que conseguir sus ingresos trabajando como jornalero, y además "deberle al Banco".

#### d) El impacto del Crédito en la economía campesina

El crédito oficial desempeña un papel bien determinado en las características de la producción y comercialización de la economía campesina, y es por esto la política más importante que ha implementado el SAM. Veamos por qué:

El SAM reconoce que el crédito "tiene particular relevancia como inductor de tecnologías, ya que al establecerse las cuotas de préstamo se está

orientando el nivel tecnológico"<sup>13</sup>. Sin embargo, en este punto, el SAM peca de modestia. El crédito que se otorga al campesino cumple otras funciones. En efecto, es un "inductor de tecnología". El campesino recibe un crédito en "paquete", lo que implica que obtiene semilla mejorada y fertilizante; también puede recibir insecticidas, herbicidas, y quizá hasta pueda o necesite contratar maquinaria. En este sentido, el crédito incide indirectamente en la organización del trabajo campesino, ya que este se encuentra ante la necesidad de adaptar su proceso de trabajo, a partir de la forma específica en que hay que realizar las distintas fases del proceso productivo. En este caso, el campesino pierde la posibilidad de decidir *con qué cultivar*, es decir, qué medios de producción ha de utilizar en ellas tomando como punto de partida sus posibilidades y necesidades. Sobre esto, es importante recordar que, en caso de pérdida de cosecha, el campesino debe de haber seguido las "recomendaciones técnicas" para ser indemnizado, o por lo menos, quedarse sin la deuda para el año próximo. Así el campesino pierde la posibilidad de decidir *cómo y cuándo cultivar*, es decir, cómo organizar el trabajo en su unidad de producción. Por último, el crédito oficial determina el tipo de producción por realizar. Generalmente, el crédito está

<sup>12</sup> *Op. cit.*, inciso 61.

<sup>13</sup> *Op. cit.*, inciso 109.



asociado con la producción de ciertos cultivos, que, en el caso, varían de un sexenio o de un año a otro, dependiendo de la estrategia productiva agrícola que se implementa. En 1977, en el municipio de Valle de Santiago, Gto, los campesinos solamente podían recibir crédito para la producción de maíz, si también solicitaban crédito para sorgo<sup>14</sup>. Ahora existe una política de cultivos prioritarios, con el maíz a la cabeza. De esta manera, el campesino pierde la oportunidad de decidir *qué cultivar*. El SAM plantea la implementación de una estructura de producción de fertilizantes en coordinación con PEMEX, y asimismo de otros insumos, con otras dependencias gubernamentales; si esta producción no llega a los campesinos que reciben créditos, estos se verán en la necesidad de depender de la producción de fertilizantes, herbicidas e insumos que son elaborados por empresas transnacionales, hecho que puede tener las mismas características para el caso de la maquinaria que se utilice, si el Estado no provee de ella al campesino.

El crédito, como hemos visto, es entonces no solamente un "inductor" de tecnología, como lo ha planteado

el SAM, sino también un elemento que permite despojar al campesino del control de su proceso productivo, al incidir en las decisiones de *cómo, cuándo, con qué y qué cultivar*. Así, el crédito hace posible controlar, ya sea de manera indirecta o directa (en caso de la supervisión), el proceso productivo agrícola que realiza el campesino. Por otra parte, el crédito obliga a este a vender su cosecha, a fin de pagar el préstamo recibido del Estado. El campesino, entonces, es *obligado a integrarse en el mercado* por medio del crédito, donde este se encuentra a merced de las reglas que rigen el mercado capitalista, donde el valor individual de sus mercancías no corresponde, generalmente, al valor social de las mismas, o a los precios de garantía que el Estado ha determinado para sus productos. Parecería que quizá nosotros abogamos por una producción campesina de autoconsumo, y no integrada al mercado. Esto hace necesarias algunas consideraciones al respecto. Lo que nosotros tratamos de exponer aquí, es que la forma particular del funcionamiento del BANRURAL despoja a los campesinos de la posibilidad de tomar las decisiones en el proceso productivo. En este sentido, las decisiones son tomadas por un organismo burocrático del Estado, que decide los aspectos fundamentales del proceso productivo que realizarán los campesinos, y los cuales hemos mencionado más arriba. Por otra parte, los campesinos se ven en la necesidad de integrarse en un mercado

<sup>14</sup> Una exposición más amplia del impacto de la política crediticia en la economía campesina de El Bajío, puede verse en Héctor Tejera, "Campesinado y Fuerza de Trabajo", en *Nueva Antropología*, Núm. 13-14, México, mayo de 1980.

sobre cuyas condiciones no tienen ningún control, ya se trate de la burguesía comercial agraria o de los organismos de acopio del Estado, representados, comúnmente, por la CONASUPO. En ambos casos, el campesino no decide sobre las condiciones de venta de sus cosechas. En la primera, porque el capital comercial tiene una de sus fuentes de ganancia en la extracción de plusvalía por medio del mecanismo de precios<sup>15</sup>, y en el segundo caso —que es el que nos interesa mayormente—, porque la política de precios de garantía corresponde —en lo general— a las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo en beneficio del capital industrial, particularmente si se trata de la producción de maíz y frijol; aunque no por esto se deje de tener en cuenta la reproducción de la economía campesina en el grado suficiente para que siga lanzando una producción hacia el mercado, aunque sea a los límites estrictos de subsistencia. Hasta este momento, los campesinos no han podido incidir en sus condiciones de producción y comercialización. En resumen, el

crédito permite determinar las condiciones de producción del campesino, propicia la producción de cultivos prioritarios en función de las políticas del Estado, y por último, garantiza la dependencia de él, y su integración en el mercado. Los campesinos se convierten entonces en *trabajadores* del BANRURAL, ya que este dictamina las condiciones generales de la producción.

La política crediticia, sin embargo, tiene límites en la acción que ejerce sobre la economía campesina. Si bien el crédito es una forma en que el capitalismo puede organizar el funcionamiento de la economía campesina, en beneficio de los intereses del capital, por medio de subsumirlas en su esfera de influencia; su efectividad para transformar las condiciones internas de producción de la economía campesina están determinadas igualmente por las formas particulares en que esta se desenvuelve. En este sentido, nosotros consideramos que el crédito no puede presionar más allá de cierto límite las condiciones internas de la unidad de producción campesina, a riesgo de resquebrajarla y destruirla. La ex-

<sup>15</sup> La especulación y las técnicas fraudulentas, como por ejemplo, el arreglo de básculas, son mecanismos que permiten, además, ganancias extras. Sin embargo, las fuentes de ganancia principal de la burguesía comercial agraria estriban en su capacidad de almacenamiento y en las rotaciones de compra y

venta que pueden realizar en un determinado período. Sobre este aspecto puede verse, Díaz-Polanco, Héctor y Guye, Laurent, *La Burguesía Agraria en México: Un estudio de caso en El Bajío*. Cuadernos del CES., Núm. 21, El Colegio de México, 1977; y Tejera Héctor, *Op. cit.*

tensión de la parcela, la capacidad del campesino y su familia para aportar fuerza de trabajo, los medios de producción que utiliza, el grado de explotación de que es objeto por el mercado, y las condiciones que le imponga el crédito oficial para que sea sujeto de este, son elementos que interactúan para determinar la capacidad del capitalismo para penetrar en la economía campesina. Por otra parte, el crédito —que si bien es necesitado por el campesino, puede obtenerlo en otras fuentes, aunque inegablemente a tasas usurarias de interés— ha de ser ofrecido de manera “atractiva”, tiene que implicar, en apariencia, algunas ventajas para el campesino, aunque él no haya intervenido en lo más mínimo en las características con las cuales se le proporciona. El Estado, entonces, le propone al campesino compartir los “riesgos” de producción. Esto no es casual; los campesinos se han negado muchas veces a recibir crédito, sobre todo, si pueden cubrir por sí mismos los gastos del cultivo de su parcela, o si pueden obtener el financiamiento en otras fuentes. Esta negativa tiene varias causas, de las cuales podemos mencionar la corrupción de los representantes de las sociedades locales de crédito ejidal (SLCE) —que han sido cambiadas por el SAM a créditos a la comunidad—. Y el sistema de responsabilidad colectiva en el pago de los créditos; sistema que implica que la SLCE, y ahora la comunidad o el ejido, se comprometen a pagar el crédito otorgado en su conjunto. Lo

cual ha causado muchas veces descontento entre los campesinos, pues el BANRURAL no vuelve a otorgar un préstamo mientras no se haya recuperado la totalidad del anterior, y con frecuencia algún campesino —por diferentes razones— no puede pagar la parte del crédito que le corresponde, viéndose los demás en la necesidad de pagar la deuda, a fin de volver a obtener crédito para el siguiente ciclo agrícola. Otra de las causas por las cuales los campesinos se niegan a tomar créditos del BANRURAL, se debe al atraso con que generalmente lo reciben. Atraso que a menudo es causa de malas cosechas.

Es conocido ya que la economía campesina solamente puede producir, en los más de los casos, por medio del endeudamiento constante. Esto se debe a tres factores que inciden en sus condiciones de producción. En primer lugar, a las características específicas de la producción en la agricultura, que hace necesaria la espera del término del ciclo agrícola para obtener las mercancías necesarias, con el objeto de intercambiarlas por medios de producción y medios de subsistencia. La cuestión es que los campesinos no pueden esperar un promedio de seis meses para comer, viéndose obligados a recurrir al crédito, para el consumo (que, en este caso, es generalmente usurario), para comprar sus medios de subsistencia, o, en última instancia, emplearse como jornaleros. Elementos que, además, no son excluyentes uno del otro, y generalmente se interrela-

cionan. Se trabaja como jornalero para pagar el crédito al consumo, o para obtener los medios necesarios para la subsistencia de la unidad de producción, o para ambas cosas. También se puede pagar el crédito al consumo con la venta de la cosecha, o en especie, según las condiciones del préstamo. El hecho es que al comenzar el siguiente ciclo agrícola, el campesino no obtuvo —por medio de la venta de su cosecha y del trabajo como jornalero— los medios indispensables para la compra de los insumos con los cuales tiene que iniciar el siguiente ciclo agrícola. En la venta que realizó de su cosecha, los precios operaron en contra de él, y del trabajo como jornalero, solamente obtuvo los medios necesarios para la reproducción inmediata de su fuerza de trabajo y para la subsistencia de la familia. Es entonces cuando el campesino necesita usar al crédito; estos 3 elementos se convierten, por su interrelación, en un círculo vicioso del cual difícilmente puede desembarazarse.

Como estrategia, una de las políticas que el SAM se ha planteado como prioritaria es la creación de empleos rurales, evitando “la imposición de un proceso de rápida modernización, mediante el uso intensivo de maquinaria e insumos industriales que violentara la base económica de los distintos grupos de productores y los alejara del control de sus condiciones de vida y trabajo, ya que se propiciaría en el campo una concentración de tierras, mayor dominio y desigualdad en la distribución del ingre-

so”.<sup>1 6</sup> Si bien se plantea que los cambios tecnológicos estarán de acuerdo con las características de las zonas en que se aplicarán estos por medio del crédito, evitando en lo posible la mecanización que provoque un desplazamiento de la fuerza de trabajo campesina, parece existir en la concepción del SAM, una correlación entre el aumento de la productividad y el aumento de empleo. El hecho de que a un campesino se le otorge semilla mejorada y fertilizante, y se aumente el monto del crédito por hectárea, no tiene ninguna correlación con el aumento de empleo en el medio rural. Quizá pueda darse un incremento mínimo de los días/hombre utilizados por el campesino, si este realiza fases que tradicionalmente se dejaban de lado y que son introducidas por medio del crédito en “paquete”. Este sería, por ejemplo, el caso de la utilización de plaguicidas. El nivel de “empleo” también aumentaría, si el campesino sembrase una mayor cantidad de tierras, lo que es, generalmente, poco probable. En última instancia, “las recomendaciones técnicas” podrían mantener a los campesinos atados a las parcelas todo el ciclo. El SAM confunde ocupación con empleo.

El empleo tendría, en todo caso, una correlación con el ingreso que el campesino pudiese obtener por la venta de su cosecha, hecho que determina que el campesino se mantenga en

<sup>1 6</sup> *Op. cit.*, inciso 12.

su tierra, o que emigre para obtener el complemento necesario para la subsistencia de él y su familia. El empleo no es un efecto del aumento de la tecnología o de la productividad, sino del ingreso percibido una vez descontados los costos de producción. El crédito no aporta, en realidad, ningún elemento que aumente el empleo. El proceso de trabajo agrícola implica una lógica diferente del industrial, no es continuo en el tiempo. Sin embargo, no se debe considerar a estos como un elemento de desempleo; este proceso, con sus características, debe permitir la subsistencia del campesino y su familia, si se le quiere llamar aumento de empleo, que, traducido a otros términos no significa otra cosa que aumento de ingresos. La tecnificación y la productividad no producen, por efecto inmediato, un aumento en el ingreso. La correlación entre los costos de producción, el crédito por pagar, la producción obtenida, y los precios en el mercado, son realmente los elementos que determinan el monto del ingreso que el campesino recibe por su trabajo. El SAM, en efecto, se propone como una estrategia, aumentar el nivel de ingreso del campesino, además de permitirle cooptar una mayor cantidad de la producción generada<sup>17</sup>. Veamos cuáles son los elementos que el SAM ha considerado en esta política de aumento de ingreso. Podemos to-

mar el caso hipotético de un campesino que cultive cinco hectáreas (el máximo de hectáreas que cultiva el 24.3% del total de campesinos del sector ejidal,<sup>18</sup>). El SAM considera que la producción promedio de una hectárea de maíz es de 1 500 kg<sup>19</sup> en tierra de temporal. El crédito otorgado por hectárea se ha calculado que asciende a \$ 4 029.40, incluyendo una tasa de interés del 3% y un precio de garantía del maíz, que ascendería para el ciclo 80-80 a \$ 4 802.00 la tonelada. Suponiendo que la fertilidad de este campesino hipotético fuera igual a la media,

<sup>18</sup> Gutelman, Michel. *Capitalismo y Reforma Agraria en México*. Ed. ERA, México, 1977, pág. 176. Menos de 5 hectáreas de riego o su equivalente en temporal, son consideradas por el SAM como minifundio que será necesario reagrupar. Los efectos de esto pueden verse en Del Val, José, *El Sistema Alimentario Mexicano: ¿Estrategia de quién?*, en esta revista.

<sup>19</sup> Este rendimiento ha sido planteado como meta de producción para obtener 13 050 000 toneladas de maíz para 1982. Véase incisos 51, 52 y 53. He utilizado este dato considerando que en 1978 los rendimientos por hectárea de maíz a nivel nacional eran de aproximadamente 1 276 kg/ha. Si se amplía la frontera agrícola y se aumenta la productividad del trabajo campesino, es muy probable que para 1982, se alcance esta productividad por hectárea.

<sup>17</sup> *Op. cit.*, inciso 81.

en cinco hectáreas obtendría 7 500 kg de maíz, que le daría un ingreso de \$ 15 878.00 pesos, una vez descontado el crédito de las cinco hectáreas, que equivaldría a \$ 20 122.00 pesos. Si dividimos este ingreso entre 365 días, el campesino tendría un ingreso promedio diario de \$ 43.50. Sin embargo, en este supuesto ingreso, existen varios problemas. En primer lugar, y como lo ha planteado el SAM, a partir de las cinco hectáreas, es necesaria la utilización de fuerza de trabajo, es decir, hay que contratar peones<sup>20</sup>. A lo cual, hay que aumentar algunos de los gastos que son bastante corrientes entre los campesinos, como es el préstamo al consumo, la amortización de sus instrumentos agrícolas (arados, yugos, hoces, etc.), la compra o reparación de estos, el arrendamiento de animales —hecho bastante común

<sup>20</sup> Martínez considera que este proceso no debe considerarse necesariamente como capitalización o aburguesamiento de los campesinos, ni proletarización el hecho de que vendan su fuerza de trabajo como jornaleros. Cfr. Martínez, Marielle y Rendón, Teresa, "Fuerza de Trabajo y Reproducción Campesina", *Comercio Exterior*, Vol. 28, No. 6, pág. 666. Sin embargo, como *tendencia general* en la agricultura, la expresión de estos elementos muestran la disolución de la forma de producción campesina y su polarización en burguesía y proletariado.

entre los campesinos—, y otros gastos menores; de hecho, estos factores intervienen para que el ingreso del campesino no se acerque, en ningún caso, a la política de salarios mínimos (ni por el crédito ni por el ingreso) que se ha planteado el SAM. En todo caso, sin descontar de su ingreso los elementos que hemos mencionado, este podría comprar en la tienda CONASUPO —si vendiese toda su producción de maíz— *cinco canastas básicas al día*<sup>21</sup>. Es decir, alimentar en la subsistencia que se ha planteado el SAM —reproducción de la fuerza de trabajo al estricto nivel nutricional, y no a nivel social—, a cinco personas diariamente. Esto, sin contar algunas necesidades mínimas, como, por ejemplo, ropa y calzado.

Existen otras cuestiones referentes al crédito. Este se otorgará desde ahora, en base al criterio de que la comunidad o el ejido serán los sujetos de crédito. Aparece detrás de esta política la curiosa concepción de que las comunidades o ejidos son supuestamente homogéneos; es decir, que no existen contradicciones ni relaciones de explotación en su interior. El concepto comunidad o ejido, independientemente de que solo denota una

<sup>21</sup> Si el precio de la CBR es de \$9.00 como se lo ha planteado el SAM subsidiándola con 27 000 millones de pesos. Si no se subsidia, el campesino hipotético obtendrá menos de tres canastas básicas al día, ya que esta costaría \$ 13.00.

organización jurídico-política, hace "tabla rasa" de la diferenciación social del campesinado. En realidad, y cuanto mayor es la relación que existe entre el capitalismo y la comunidad, tanto más tiende a mostrar en su interior "todas las contradicciones de una economía mercantil y de cualquier capitalismo: concurrencia, lucha por la independencia económica, acaparamiento de tierras (comprada y tomada en arriendo), concentración de la producción en manos de una minoría, desplazamiento de la mayoría en las filas del proletariado, y su explotación por la minoría a través del capital mercantil y de la contrata de braceros"<sup>22</sup>. En este sentido, la estructura económica y social que muestran los ejidos o las comunidades, determinan que el crédito se distribuya, en mayor o menor medida, con modalidades que corresponden a sus propias particularidades.

El SAM ha planteado claramente que la agrupación de tierras es uno de los elementos principales para "organizar la producción"<sup>23</sup>. Generalmente, es más fácil otorgar créditos, por ejemplo, a diez campesinos que tienen cada uno 8 hectáreas, que a 80 campesinos que poseen cada uno una hectárea. El SAM nos dice que esta

política facilita, asimismo, la labor del técnico<sup>24</sup>. Sin embargo, responde a cuestiones más generales. La parcelación de la agricultura campesina, por las condiciones en que se desarrolla y su integración en el capitalismo, impone la necesidad que el Estado implemente una serie de medidas jurídicas y económicas que hagan posible su mantenimiento como organización productiva, evitando su excesiva fragmentación, ya que esta no le permitiría organizar la producción en beneficio del capital industrial<sup>25</sup>. Por último, el sistema de responsabilidad colectiva de los créditos es uno de los elementos que seleccionan a los campesinos que lo utilizaran, ya que los campesinos más pobres y, por lo tanto, con mayores probabilidades de no pagar el crédito en un momento dado, son excluidos por los demás, por ser "malos sujetos de crédito". El criterio selectivo del crédito, contribuye a la diferenciación cada vez mayor entre los campesinos de una misma comunidad, pues deberán seleccionarse entre ellos para garantizar la solvencia y el pago del crédito. Esta característica del crédito le garantiza al Estado una organización de "sujetos de crédito" que tendrán "mayor respuesta productiva"

<sup>24</sup> *Op. cit.*, inciso 66.

<sup>25</sup> Cfr. Vergopoulos Kostas, "Capitalismo Disforme" en *La Cuestión campesina y el capitalismo*, Ed. Nuestro Tiempo, México, pág. 191.

<sup>22</sup> Lenin, Vladimir I. *El Desarrollo del Capitalismo en Rusia*, Ediciones de Cultura Popular, 1977, págs. 157-158.

<sup>23</sup> *Op. cit.*, inciso 66.

para los programas de producción que este implemente.

La política general del SAM, y en específico, la crediticia, no es más que un intento de *socialización* de la agricultura campesina. Es decir, un intento estatal de organizar la producción y la comercialización del campesinado, a fin de extraerle sus excedentes. En este sentido, incide en una organización productiva que no exige una sobreganancia, y ni siquiera una ganancia media; es decir, que se puede mantener produciendo hasta el límite estricto de la subsistencia para el mercado nacional, que necesita alimentos baratos, dentro de una estructura que respeta los intereses del capital, en detrimento de las condiciones de vida del campesino.

Es el crédito, uno de los mecanismos más importantes en este intento del Estado, de organizar la producción y la comercialización del sector campesino de México, con el objetivo de permitir que el costo de la fuerza de trabajo, que basa su alimentación en los cultivos que el SAM se ha propuesto como prioritarios, no represente un freno que desestime la inversión industrial. En este sentido, el costo de producción del maíz y su precio en el mercado, son los elementos que determinarán, en última instancia, el costo social de la reproducción de la fuerza de trabajo. Una estrategia de producción, basada en el trabajo campesino, permite romper con la necesidad de una ganancia media —como sería el caso de la agri-

cultura capitalista— y determinar precios en los que difícilmente podrán incidir los campesinos.

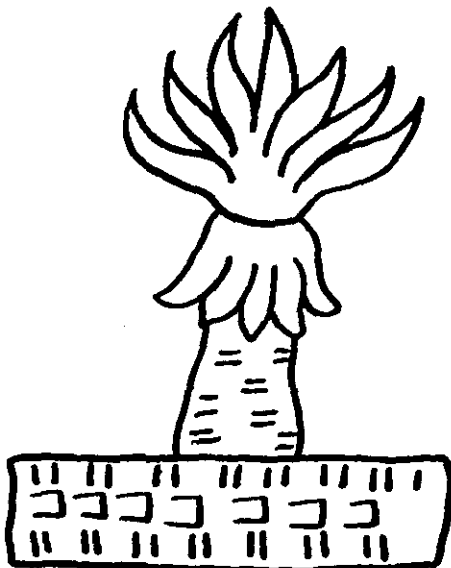
Los planes oficiales, como es el caso del SAM, hacen generalmente un diagnóstico de la crisis agrícola, en la cual se plantea que los campesinos han sido marginalizados<sup>2 6</sup> del proceso de desarrollo del país; cuando, por el contrario, las más de las veces han sido partícipes de un proceso al que han aportado su fuerza de trabajo, su tierra, o simultáneamente ambos. El SAM concibe que los campesinos se encuentran en la situación actual, porque representan el sector atrasado de la economía. Para integrarlos, entonces, es necesario proporcionarles “adelantos tecnológicos” que aumenten su productividad. El SAM identifica las condiciones en que se está la economía campesina, con la *falta de recursos*, lo cual, como hemos visto, es efecto y no causa de su estado actual. De esta manera, la solución del SAM se centra en proporcionar a estos campesinos, los elementos necesarios para aumentar su productividad. Se implementa entonces un sistema de crédito, comercialización y consumo. Los límites de esta estrategia son evidentes. El SAM identifica la situación del campesinado, como un problema de recursos técnicos (que, además, se encuentra dentro de su “lógica de producción”), de crédito, de precios de garantía y

<sup>2 6</sup> *Op. cit.*, inciso 9.



de consumo; nosotros consideramos que la situación del campesino deriva de su imposibilidad de acceder a los mecanismos políticos y económicos que le permitan, no solamente aspirar a una mayor productividad, sino también a organizaciones políticas y económicas que le posibiliten incidir en sus condiciones de vida. El SAM insiste en una organización productiva, como base de toda su estrategia;

sin embargo, sus acciones trascienden ese nivel y se sitúan en el terreno político. La organización de la producción, las modalidades en que se otorgue el crédito, los cultivos por efectuar, los precios de sus productos, solamente podrán ser determinados por los campesinos en el terreno de la organización política. Terreno que les es vedado en el Sistema Alimentario Mexicano.



# 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.<sup>1</sup>

\* Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH).

<sup>1</sup> 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".<sup>2</sup> 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",<sup>3</sup> 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",<sup>4</sup> 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.

<sup>2</sup> Declaraciones citadas en *El Día*, del 5.4.80, y *Excelsior*, del 5.4.80.

<sup>3</sup> Sistema Integral Carne Bovina, pág. 161.

<sup>4</sup> *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",<sup>5</sup> 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".<sup>6</sup> 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".<sup>7</sup> 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".<sup>8</sup>

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

<sup>5</sup> *op. cit.*, pág. 33.

<sup>6</sup> *op. cit.*, pág. 34.

<sup>7</sup> *op. cit.*, pág. 35.

<sup>8</sup> *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.<sup>9</sup> 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".<sup>10</sup> 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,<sup>11</sup> y que tampoco se registraron problemas de la tenencia de la tierra en las regiones de engorde en los últimos años.<sup>12</sup>

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

<sup>9</sup> *op. cit.*, pág. 51.

<sup>10</sup> *op. cit.*, pág. 53.

<sup>11</sup> *op. cit.*, pág. 65.

<sup>12</sup> *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".<sup>13</sup> 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

<sup>13</sup> *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".<sup>14</sup> Para una ilustración más detallada de tal situación, se explica que las empresas agrupadas gremialmente —ya

<sup>14</sup> *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”.<sup>15</sup> 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”.<sup>16</sup>

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”,<sup>17</sup> 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

<sup>15</sup> *op. cit.*, pág. 147.

<sup>16</sup> *op. cit.*, pág. 145.

<sup>17</sup> *op. cit.*, pág. 151.



con una garantía estable en la realización de la producción".<sup>18</sup> 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".<sup>19</sup> 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

<sup>18</sup> *op. cit.*, pág. 153.

<sup>19</sup> *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".<sup>20</sup> 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".<sup>21</sup> 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".<sup>22</sup> En consecuencia, se identifican como problemáticos la falta de higiene, la falta de un sistema de precios

<sup>20</sup> *op. cit.*, pág. 165.

<sup>21</sup> *op. cit.*, pág. 166.

<sup>22</sup> *op. cit.*, pág. 173.

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

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,

<sup>23</sup> *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".<sup>24</sup> 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".<sup>25</sup> 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",<sup>26</sup> 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".<sup>27</sup>

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

<sup>24</sup> SAM, *Subsector carne y derivados*, México, abril de 1980, pág. 22.

<sup>25</sup> *Ibíd.*, pág. 23.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, pág. 35.

<sup>27</sup> *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.<sup>28</sup> 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).<sup>29</sup> 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-

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup>

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.<sup>32</sup> 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..."<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup> 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

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

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> Citado según *Excélsior*, 10.4.80.

<sup>34</sup> 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.

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.<sup>35</sup>

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.<sup>36</sup> En

<sup>35</sup> 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)

<sup>36</sup> 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”.<sup>37</sup> 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,<sup>38</sup> 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-

<sup>37</sup> Dr. Jesús Uribe Ruiz, comentario publicado en *El Día*, 10.6.80.

<sup>38</sup> 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

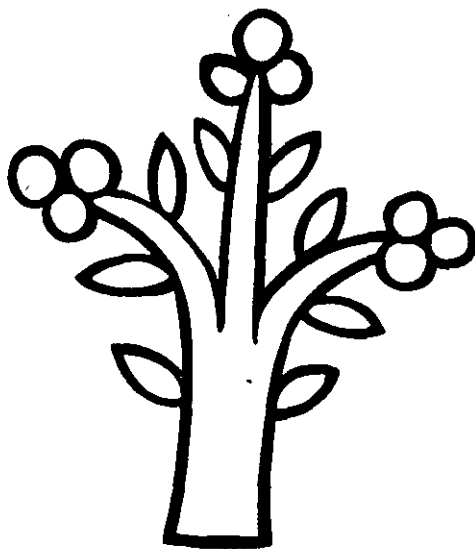
condiciones con los animales del sur.

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.



# El Sistema alimentario mexicano y la estrategia de ventajas comparativas

Francisco Javier Guerrero\*

---

El reciente cambio de gobierno en los Estados Unidos de América, vanguardia del sistema imperialista internacional, expresa una tentativa de cambiar la correlación de fuerzas en la política planetaria y un intento de frenar a las múltiples actividades revolucionarias que se presentan en varias partes del globo. Para ello, el gobierno presidido por Ronald Reagan lleva a cabo una política "dura" y "fuerte", en la cual los elementos represivos y belicistas juegan un papel de primer orden. Ello conduce a extremos aún mayores la militarización de la economía norteamericana, el auxilio a las dictaduras militares en todas las partes del mun-

do, la instrumentalización de operaciones de espionaje y subversión contra gobiernos legítimamente constituidos o no, y el incremento del empuje militar y político contra las acciones emprendidas por los revolucionarios.

Además, no son sólo medidas estrictamente militares las que se emplean como recursos de fuerza contra aquellos países y sectores sociales que no acepten las condiciones del dominio imperial, en mayor o menor medida. Una de las armas más importantes del arsenal de los imperialistas es la constituida por lo que se ha denominado *food power*, o sea el control de vastos recursos alimenticios que pueden ser otorgados o negados a las naciones dependientes, según estas acaten o no los designios imperiales (de hecho, el *food power* se ha utilizado para presionar cambios de

\* Investigador del Departamento de Etnología y Antropología Social, INAH.



orientación política en países desarrollados, y, desde luego, como arma en la guerra fría contra la Unión Soviética y los países del bloque oriental).

El control de los recursos alimenticios es, en cierto modo, un conjunto de decisiones en materia de política económica, mientras lo que se ha llamado "estrategia de ventajas comparativas" responde más a la propia dinámica estructural de base imperialista; es decir, se trata de modalidades de dominación económica de los países dependientes, surgidas del *modus operandi*, propio de los sistemas capitalistas desarrollados. La mencionada estrategia es una expresión de la división del trabajo que el capitalismo ha impuesto a los países débiles: estos se especializan en determinados cultivos que en los países desarrollados no se producen, o se producen escasamente, ya que su cultivo requiere costos de producción altos (debido, por ejemplo, a los altos salarios), o por razones climáticas o de índole ecológica, o bien porque requieren de aplicación tecnológica limitada (lo que casi siempre es correlativo del empleo intensivo de mano de obra). En este caso, la producción se exporta a los países desarrollados, mientras que la producción de éstos se envía a las naciones subordinadas, y bueno es recordar que los países imperialistas son, al mismo tiempo, los más importantes productores de granos básicos que tienen demanda en los países dependientes, cuya producción

agrícola se basa esencialmente en artículos agrícolas de carácter exportable. En México, la subordinación a esta política de "ventajas comparativas" ha dado por resultado que tome gran incremento una agricultura de exportación (que tiene como escenario principal los distritos de riego, y que se apoya en estructuras neolatifundistas, muchas de ellas a base del despojo de tierras campesinas y del arrendamiento ilegal de terrenos ejidales); que envía a los Estados Unidos frutas, hortalizas, legumbres, ganado de engorda, carne y otros productos, mientras que la agricultura campesina parcelaria (ejidal o de pequeña propiedad), productora de granos básicos (sobre todo maíz y frijol) ha sufrido un colapso; el crédito y las facilidades financieras se han destinado en gran medida para la agricultura de tipo capitalista, en tanto que los campesinos, sin contar con créditos y auxilios de carácter estatal (ya que la iniciativa privada no financia a las empresas campesinas, han abandonado sus terrenos para dedicarse a otras actividades, o han reducido el área territorial destinada a la producción de granos básicos. Esto, naturalmente, ha producido el descenso de la producción agrícola por lo que atañe a los elementos alimenticios esenciales de la población; la producción maicera de temporal decae; los cultivos comerciales, como el sorgo y el alfalfa, se desarrollan vertiginosamente, y buena parte del maíz se utiliza para consumo animal en empresas ganaderas. En este

río revuelto, los pescadores transnacionales resultan beneficiados: dan preferencia a productos que puedan rendir gran cantidad de divisas y se apoderan gradualmente de los mercados internos de los países en que asientan su dominio.

La Coca-Cola sustituye a las aguas frescas, o a las "chufas" y los pastelillos con saborizantes artificiales, al estilo de los "gansitos", las tortillas y el pan blanco. La estrategia de ventajas comparativas se correlaciona perfectamente con los fines y metas de las empresas transnacionales (las cuales, por lo general, se instalan en los países que les dan acogida y desplazan a las empresas nacionales, o las absorben).

Siendo la política un problema de disposición de fuerzas y de correlación de las mismas, resulta sumamente difícil para los países depen-

dientes, sacudirse el dominio imperial en materia de recursos alimenticios, a menos que se orienten por autoexcluirse de su ubicación subordinada en el sistema capitalista mundial, no para ascender a las posiciones cimeras del mismo (lo cual es imposible, dada la hegemonía de las potencias imperialistas, la cual les permite anular la concurrencia a posiciones de rango como las suyas), sino para adoptar un camino de tipo socialista, que cuente con un control de la economía por los trabajadores, y que establezca relaciones de carácter igualitario y soberano con el exterior.

La fuerza imperialista no es un mito, y frente a ella, proyectos de autosuficiencia alimentaria cuasimíticos, como el denominado Sistema alimentario mexicano, (SAM), ofrecen escasas perspectivas de desarrollo.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> "Las corporaciones estadounidenses quisieran extender esa dependencia (la alimentaria, JG) a todos los estados en vías de desarrollo. Cinco corporaciones de EU controlan la producción de tractores del mundo capitalista. Sólo siete transnacionales controlan la producción de abonos en América Latina, y nueve, la de insecticidas. Especialistas del Centro de Investigaciones Socioeconómicas del Tercer Mundo calcularon el año pasado que sólo en nueve años, cien consorcios agroindustriales tuvieron 342 mil millones de dólares,

utilidades en los países en vías de desarrollo. Según sus pronósticos, si se mantienen las tendencias actuales, para 1990 sólo la venta de cereales reportará a las transnacionales estadounidenses ganancias por 140 mil millones de dólares. . . Está presente la amenaza real de que esas empresas controlen la producción y determinen en cuánto venderán a cada país en desarrollo." *Los países del III Mundo deben luchar por la autodeterminación alimentaria*, Oleg Svetlakov, "Unomásuno", 24 de febrero de 1981, México.

Aunque son dos aspectos de un mismo problema, aquí cabe distinguir entre dos facetas de la acción del sistema imperialista mundial: aquella que corresponde a las modificaciones internas en su propia dinámica, y la que corresponde a las expresiones de ésta última. Así, al referirnos a "el imperialismo en la agricultura de los países subdesarrollados", aludimos a la forma específica en que el mismo actúa en la esfera señalada, y asimismo a los mecanismos de que dispone para ello. Por ende, es preciso señalar, tanto en los cambios que ha habido en las maneras de proceder (nuevas modalidades del intercambio exterior, apoyo a ciertos tipos de agricultura en detrimento de otros, impulso a la mecanización del campo, descampesinización y proletarización acelerada, etc.) como en los instrumentos necesarios para esos procedimientos (mayor intervención del Estado, agroindustrialización, organización o desorganización campesina, etc.) En principio, se puede anotar que el capitalismo no ha dejado de tratar de convertir a las diferentes agriculturas que existen en el mundo en sectores de carácter industrial; se intenta así, transformar las unidades de producción agrícolas en sujeto y objeto de la racionalidad capitalista y del proceso de reproducción, lo que implica la subsunción real del trabajo al capital y la proletarización de los trabajadores rurales, principalmente campesinos. El ascenso de la composición orgánica del capital se da a

través de una mecanización intensiva en las labores agrícolas. En los países más desarrollados, este ha sido el modelo "clásico", y tiende a reproducir sus propias bases, por lo cual, dada su eficiencia productivista, conduce en multitud de casos a la sobreproducción (fenómeno que está a la raíz de la crisis capitalista actual y de la nueva división del trabajo internacional). Es de reiterar que aquí nos hallamos frente a tendencias objetivas del modo de producción capitalista, y no frente a un tipo de política económica de carácter variable.

En su magnífico trabajo sobre el hambre, Susan George nos muestra cómo en realidad la muy desarrollada agricultura capitalista tiene poco que ver con la agricultura que predomina en la mayor parte del mundo y escribe que: (la agricultura norteamericana) es *un sistema sumamente sofisticada de alto consumo de energía que transforma una serie de productos industriales en otra serie de productos industriales que resultarán comestibles*. En este sistema, el trabajo agrícola, propiamente dicho, se ha vuelto casi accesorio: ocupa a menos del 4 por ciento de la población activa norteamericana en 2 800 000 granjas. Ni siquiera el 4 por ciento de esas granjas es el que produce la *mitad* de los alimentos que nutren al 96 por ciento restante, a la población agrícola misma, e incluso provee de millones de toneladas de alimentos más para exportar. Hace 40 años, había en los Estados Unidos, 6.8 millones de gran-

jas. Naturalmente que los cuatro millones de las que han desaparecido eran pequeñas granjas familiares. Estos productores "ineficientes" han sido reemplazados por supergranjeros; nada más para dar dos ejemplos, un 1 por ciento del alimento animal de los Estados Unidos se va en la crianza del 60 por ciento del ganado vacuno y, al parecer solo tres productores cultivan el 90 por ciento de toda la lechuga que se va en las ensaladas norteamericanas"<sup>2</sup>.

El desarrollo capitalista de la agricultura es parte de todo un sistema articulado en los países desarrollados; no hay "marginación" agrícola, y ello posibilita en cierta medida la existencia de una planificación, aunque sea inducida. La mayor parte de las empresas agrícolas de los Estados Unidos han dejado de ser productoras de muchos de sus insumos y, en la actualidad, son clientes de multitud de centros fabriles que les proporcionan semillas, trilladoras, tractores, etc; y mientras la producción y la productividad agrícolas siguen incrementándose, disminuye la presencia de la fuerza

laboral en el campo. Los agricultores norteamericanos, en la década de los cincuenta, producían alimentos para unas 15 personas cada uno de ellos, o sea, en promedio, un agricultor alimentaba a quince individuos. Al presente, un agricultor alimenta a cincuenta personas. En Europa Occidental, son aproximadamente veinte personas por agricultor, y en la Unión Soviética, 10.

La agricultura de los países desarrollados no solo es pujante en sus centros de origen, sino que además, es profundamente expansionista. Los más importantes granos del mundo son producidos en estos países, los cuales controlan la oferta y precios de los mismos para ejercer presiones políticas de todo tipo. Así, en 1975, los Estados Unidos produjeron más del 60 por ciento de la soya del planeta y exportaron el 40 por ciento. Dado que en etapas anteriores eran los países del denominado Tercer Mundo los que exportaban materias primas básicas y granos alimenticios a los países adelantados, cabe comprobar una inversión del proceso y con razón se llama ahora a los Estados Unidos el "primer país del Tercer Mundo". El reciente chantaje que sufrió la Unión Soviética por parte del gobierno norteamericano en lo que se refiere al comercio exterior del trigo, atestigua la eficiencia del llamado *food power*. En Estados Unidos, cerca de lo que produce una cuarta parte de la superficie cultivada se exporta y el país bien puede rebasar las 150 millones de tone-

<sup>2</sup> George, Susan. *Cómo muere la otra mitad del mundo. Las verdaderas razones del hambre*. Siglo XXI editores, México, 1980, pág. 21. Este texto tiene un notable valor en cuanto a la destrucción de una serie de mitos comunes sobre los orígenes del hambre en el mundo.

ladas de granos, como cuota de exportación.

La poderosa agricultura de los países avanzados, en lo esencial, es una red compleja de sistemas económicos controlados y dirigidos por una serie de empresas (la mayor parte privadas, aunque también existen estatales) que se constituyen como *agro-business*, es decir, como grandes empresas agrícolas las cuales además expanden sus negocios allende las fronteras de sus países de origen. Constituyen unidades económicas transnacionales, que son la expresión más desarrollada del proceso de concentración y centralización del capital, y, por ende, también la expresión típica del imperialismo en nuestra época (este tipo de empresas, como se ha demostrado en varios casos, tienen la capacidad de derribar gobiernos nacionales).

La magnitud de estas empresas es tal, que llegan a manejar capitales que superan con mucho los presupuestos gubernamentales de varios países. Para el ramo alimenticio, Gérard Garreau nos informa que: "Actualmente, los cien primeros grupos alimentarios representan cerca de la mitad de la producción mundial, con una cifra global de operaciones de 145 mil millones de dólares. La magnitud promedio de los líderes es considerable: 1.4 mil millones de dólares de operaciones libre de impuestos (. . .), 900 millones de dólares de activo y 400 millones de dólares de ganancias netas. El número uno mundial, Unilever, se acerca a los

14 mil millones de dólares en su monto de operaciones, lo que lo ubica en los primeros puestos de las firmas industriales. Los resultados económicos de los mayores de la industria agroalimentaria son elevados: coeficiente de capital del orden de los 0.5; productividad del trabajo de 83 mil dólares por salario, rentabilidad de los capitales propios casi del 12 por ciento.

"Nestlé llega casi al segundo puesto en la clasificación de las cien mayores empresas agroalimentarias del mundo (. . .).

Este récord (sic) es tanto más 'destacable', cuanto que el mercado nacional suizo es muy reducido: es evidente que, para el 95 por ciento de su producción, Nestlé concreta sus negocios en el extranjero. Este grupo de los cien está, sin embargo, ampliamente dominado por los Estados Unidos: 48 firmas realizan casi las 2/3 partes de la cifra total de operaciones, seguidas por el Reino Unido con 23 firmas (y, paradójicamente, mientras este último inunda el Mundo con sus productos alimenticios, provoca en contra de su vandálico imperialismo varias huelgas de hambre en los revolucionarios irlandeses, FJG)"<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Garreau, Gérard. *El negocio de los alimentos. Las multinacionales de la desnutrición*. Editorial Nueva Imagen, México, 1980, págs. 19-20. En este importante texto, el autor describe el *modus operandi* de muchos de los pulpos en

Las compañías transnacionales (llamadas por algunos multinacionales), siguiendo la estricta lógica del capital, invaden países y regiones, establecen y derrumban gobiernos, sobornan funcionarios, devastan nichos ecológicos, y someten poblaciones. A este respecto, es de hacer notar el papel lamentable que juegan los gobiernos militares, peleles de tales compañías, v.gr. las dictaduras del Cono Sur en la América Latina. Los proyectos que pretenden "rehabilitar" la Cuenca Amazónica son un ejemplo harto ilustrativo de la mecánica del capital transnacional. Basta simplemente mencionar a las compañías que se han involucrado en la explotación del subsuelo de esta zona: *Bethlehem Steel Corporation, United States Steel Corporation, Aluminium Company of Canada, Kaiser Aluminium Company, Reynolds Metals, Rio Tinto Zinc Corporation, International Nickel Company* y otras.<sup>4</sup>

la rama alimenticia, y señala los vínculos que estas empresas tienen con el poder político en sus países de origen y en los satélites de estos, caracterizando la acción de muchos personeros políticos de tales empresas; entre otros, los connotados dirigentes del reaccionarismo francés, los señores Valery Giscard D'Estaing y el archidirechista Jacques Chirac.

<sup>4</sup> Davis, Shelton H. y Mathews, Robert O. *Antropología y desarrollo en la Cuenca*

El cuadro 1, muestra cuáles son las principales empresas transnacionales en el ramo de la alimentación.

En México, la presencia de varias de estas compañías ejerce una influencia sobre la economía, y en particular, sobre el sector agrícola (el hecho de que el plan que conforma el Sistema alimentario mexicano le dé un tratamiento muy pobre a este problema es, sin lugar a dudas, una de sus principales deficiencias, y revela una especie de "precaución de clase", es decir, la prevención por parte del Estado capitalista mexicano, en no desarrollar contradicciones fuertes con el imperialismo).

Muchas de estas empresas se han instalado mediante la compra de empresas nacionales, desplazando los capitales de estas últimas; su participación es preponderante en la industria manufacturera, en ramas como alimentos, tabaco, madera, celulosa y papel, hule, productos químicos, pro-

*Amazónica de América del Sur*, en "Movimientos de liberación indígena en la América Latina" y en "Materiales de apoyo a Barbados II", CADAL, julio de 1977. En esta obra, los autores muestran las consecuencias de la acción de las transnacionales en un gran proyecto de desarrollo capitalista, consecuencias que implican la proliferación del etnocidio y del ecocidio, la destrucción de zonas ecológicas, de poblaciones y de patrimonios culturales.

## CUADRO 1

PRINCIPALES EMPRESAS TRANSNACIONALES EN EL  
SECTOR DE LA ALIMENTACION EN 1977

Empresa	Nacionalidad	Ventas (millones de dólares)
Unilever	Anglo-holandesa	15 965
Nestlé	Suiza	8 392
Beatrice Foods	EU	5 288
Esmark (Swift)	EU	5 280
Kraft	EU	5 238
General Foods	EU	4 909
Greyhound	EU	3 841
Ralston Purina	EU	3 756
Taiyo Fishery	Japón	3 572
Coca-Cola	EU	3 559
Pepsi Cola	EU	3 545
Borden	EU	3 481
General Mills	EU	2 909
Consolidated Foods	EU	2 891
CPC International	EU	2 859
George Weston Holdings	Inglaterra	2 626
BSN-Gervais Danone	Francia	2 621
United Brands	EU	2 421
Carnation	EU	2 334
Central Soya	EU	2 177
Nabisco	EU	2 117

FUENTE: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Dirección General de Desarrollo Agroindustrial. *El desarrollo agroindustrial y la economía internacional*. México, 1978, pág. 20.

ductos metálicos, maquinaria, equipo de transporte, etc. De hecho el sector de la industria en México está dominado, en gran medida, por el capital extranjero, el de las transnacionales; y el capital privado está subordinado a su dinámica, (en muchos casos, la denominada iniciativa privada nacional se encuentra fuertemente asociada a la extranjera). El capital de las transnacionales, a diferencia del capital extranjero, propio de las economías de "enclave" (preeminente en la América Latina durante el siglo pasado y la primera mitad del presente), pretende conquistar el mercado interno, desarrollando la demanda necesaria para que este se constituya; es la economía de "Perisur".

Además, el capital mexicano domina en empresas que han logrado un desarrollo tecnológico menor que el de las transnacionales, lo cual, evidentemente, las coloca en condiciones de desventaja en la competencia capitalista, propiciando su desaparición, o su supeditación a las empresas de mayor magnitud, que son aquellas en las que domina el capital foráneo. A esto hay que agregar que en el sector industrial, la presencia de las empresas estatales no tiene gran relevancia, aunque en los últimos treinta años se han desarrollado con cierta celeridad y empuje algunas empresas de este tipo. La dominación de las compañías transnacionales es un fenómeno característico de nuestro tiempo, y se da con mayor vigor y solidez en los países capitalistas dependientes, como era de esperar

habida cuenta de que los recursos y capitales de estas empresas son mayores, y mucho más eficientes sus mecanismos de mercadotecnia y administración, pueden competir ventajosamente con las empresas autóctonas. En atención a lo dicho antes los países del denominado Tercer Mundo han tratado de establecer frentes comunes de productores al estilo de la OPEP e incluso empresas multinacionales reales (en cuya propiedad y gestión participarían varios países). Estos proyectos no siempre han podido marchar de una manera adecuada, ya que existe un fuerte sabotaje imperialista; dificultades entre los países que intentan establecer los frentes de productores; carencia de capitales, y desde luego, escaso acceso al financiamiento, cuyas principales fuentes están controladas por el capital imperialista. Y en adición a ello, cabe señalar que, si bien en el caso del petróleo los proveedores de países subdesarrollados tienen la ventaja de monopolizar un recurso natural no renovable, no sucede lo mismo con otro tipo de materias primas u otras especies de productos: como, por ejemplo, el plátano o banano. La cual no obsta para que este tipo de frentes se formen cada vez con más frecuencia, aunque sea a un nivel coyuntural. Así, por ejemplo, recientemente (en mayo del año en curso) se formó el Consejo Mundial de Agricultores Cañeros y Remolacheros, sostenido por los gobiernos de Honduras, República Dominicana, Costa Rica, Cuba, Argentina, India, Indonesia,



Brasil, México y otros; tal organismo se propone incrementar la producción de los tercermundistas, en términos favorables, contrarrestar y combatir el *dumping* y la manipulación de precios por los países desarrollados.

En la agricultura mexicana, la penetración de las empresas transnacionales ha ido en aumento, abarcando cada vez mayores esferas del sector. Una serie de transformaciones básicas han sido puestas en práctica por estas empresas en forma directa e indirecta como en el caso de la llamada "Revolución Verde", que pretendía en base a la aplicación de la ciencia y la tecnología desarrollar, una amplia productividad agrícola, que, naturalmente, terminó por favorecer tan solo a fracciones burguesas interesadas en el desarrollo capitalista rural, el cual se centra en la producción de cultivos comerciales de rentabilidad elevada (lo que, en muchos casos, como sucede en México, va en detrimento de la producción de granos básicos). Las transnacionales confían en que serán apoyadas ampliamente por organismos financiadores de carácter supuestamente neutro y apolítico, ya que, como señala Díaz-Polanco, "... la promoción capitalista agroindustrial en las últimas décadas no solo ha involucrado directamente a los grandes grupos o consorcios económicos privados, sino también a otras instituciones más 'inocentes y respetables' de diversos tipos: Fundaciones (como la propia Fundación Rockefeller, la Fundación Ford, etc.); universidades (v.gr.

Harvard) y organismos financieros internacionales (BID, BM, BIRF, etc). Se trata, pues, de un gran ejército financiero, cuyo espíritu de cuerpo se fundamenta en el proyecto global de modernizar la producción agropecuaria del Tercer Mundo, expresando casi siempre con cinismo empresarial que ello está encaminado a promover el desarrollo rural y el bienestar de la población receptora. En pocas palabras, se trata de una especie de nuevo 'ejército de salvación' transnacional."<sup>5</sup>

Las llamadas agroempresas, propias del capital transnacional, tienen muy poco que ver con la economía campesina, y tienden a desplazarla, despojando de sus tierras a los trabajadores agrícolas, o descampesinizándolos para convertirlos en factores económicos a su servicio. Estas empresas producen los insumos necesarios para la producción agrícola; procesan y transforman las materias primas agrícolas, entre ellas, los alimentos; controlan canales de distribución de productos agrícolas, y generan patrones consumistas a través de grandes campañas de publicidad. En muchos casos, las compañías son productoras directas, tanto en el ramo agrícola, como en el fo-

<sup>5</sup> Díaz-Polanco, Héctor. *El desarrollo rural en América Latina. Notas sobre el caso mexicano*. Boletín de Antropología americana, Núm. 2, diciembre de 1980, IPGH, México, pág. 58.

restal o el ganadero; son propietarias de buenas extensiones de tierras en los países y zonas en los que se ha expandido, aunque ello, como lo demuestra el caso de México, no resulta completamente necesario para que alcancen el dominio de la producción agrícola. Patricia Flynn y Roger Burbach nos dan a conocer la forma en que la compañía *Del Monte* penetró en el Bajío mexicano cuando escriben que: "El sistema de la tenencia de la tierra en el bajío era... incompatible con las necesidades de la *Del Monte*. Debido a la alta densidad de población en el Valle y el fraccionamiento de los latifundios en virtud de las leyes mexicanas en reforma agraria, la mayoría de los predios eran pequeños, oscilando entre 4 y 8 hectáreas. Parte de la tierra era ejidal, por lo que no se podía vender; las leyes mexicanas imponían también restricciones a la adquisición de tierras por corporaciones extranjeras. Para una compañía acostumbrada a poseer plantaciones y a trabajar con agricultores norteamericanos dueños de cientos de hectáreas, las condiciones en el bajío no parecían favorables.

Sin embargo, *Del Monte* encontró un instrumento perfecto para modificar la agricultura en el valle; el cultivo por contrato (*contract farming*). Bajo este sistema, el agricultor acepta sembrar determinada superficie con un cultivo particular y, en cambio, la compañía le proporciona una asistencia financiera que, habitualmente incluye la entrega de semi-

llas y de maquinaria especial, así como préstamos en efectivo para la compra de fertilizantes y de fuerza de trabajo. Todos estos costos se descuentan del ingreso del agricultor cuando este entrega la cosecha a la enlatadora. En un país como México, donde el crédito agrícola es limitado o no existe, el cultivo por contrato es un arma poderosa. *Del Monte* reveló claramente la influencia de su financiamiento para el cultivo cuando apuntó que: 'a principio de los años 60, *Productos del Monte* era prácticamente la única fuente a la que se podían dirigir muchos cultivadores para obtener préstamos a corto plazo'. . . Utilizando hábilmente esta palanca de financiamiento, *Del Monte* afectó a la economía del valle en varios aspectos: introdujo cultivos que nunca habían crecido allí, favoreció el desarrollo de los grandes agricultores, a costa de los pequeños productores marginales, y ganó un control efectivo sobre grandes extensiones de tierra"<sup>6</sup>

Por lo demás, cabe apuntar aquí que en México todavía la acción directa de las compañías transnacionales en la agricultura no es tan importante como en otras ramas de la eco-

<sup>6</sup> Flynn, Patricia y Burbach, Roger. *El imperialismo en almíbar: la Compañía Del Monte en México*, en Cuadernos Agrarios, año I, Núm. 6, mayo de 1978, México, pág. 88.

nomía<sup>7</sup>; el peligro más evidente para la soberanía nacional y su capacidad de autoabastecimiento estriba en la política general del imperialismo y el papel que asigna en ella a la agricultura de los países subdesarrollados, política de la cual deriva una creciente influencia de las transnacionales. En tal política es de importancia estratégica lo que se ha denominado "ventajas comparativas".

## II

La crisis actual del capitalismo se expresa de forma diferente en los países desarrollados y en los subdesarrollados; en los primeros, se expresa como una gran crisis de sobreproducción, y en los segundos, como una crisis de acceso a los productos que se necesitan de los focos más industria-

lizados, como una crisis de poder adquisitivo. O sea: unos no tienen dónde vender, y otros no tienen con qué comprar. En estas condiciones resulta imprescindible, para los centros más importantes del poder económico, desarrollar una demanda efectiva en los centros de menor poder, y en función de ello, fomentar la industrialización dependiente y el crecimiento de los mercados internos de los países subdesarrollados. Precisamente el que esta industrialización y este crecimiento no se desarrollen en mayor grado es lo que dificulta la salida de productos industriales al mundo subdesarrollado, a la vez que la capacidad de importación de este último se halla muy menguada por el alza constante de los precios de los productos de las zonas más industrializadas (alza que se presenta a causa del carácter monopólico de

<sup>7</sup> En 1977, Van R. Whiting Jr. nos informaba que: "En el caso de México, en 1950, la inversión en la industria alimentaria era de 11.7 por ciento de la totalidad de la inversión extranjera. Alrededor de 1970, veinte años después, era solamente del 7.1 por ciento; ciertamente, en forma paralela, había un gran crecimiento de la inversión extranjera en toda la industria manufacturera, en términos absolutos (aquí, respecto a lo que apunta Whiting, deseamos indicar que la penetración imperialista en la agricultura no puede

medirse tan solo a partir del monto de la inversión en la industria alimentaria, y este mismo monto es dubitativo, entre otras cosas, por el papel ambiguo del capital nacional en la agricultura, que, en realidad, no tiene nada de nacional, y encubre al extranjero, FJG). La intervención de Whiting se halla en Oswald, Ursula, *Mercado y dependencia*, Editorial Nueva Imagen, México, 1979, pág. 300. Whiting informa con énfasis sobre el proceso de creciente concentración en las empresas agrícolas en México.

las empresas proveedoras de tales productos).

Para importar, lo que necesitan para su propio crecimiento, los países subdesarrollados, recurren constantemente a fuentes de financiamiento exterior, por lo que su deuda externa es cada vez mayor (en el reciente Congreso de Economistas del III Mundo efectuado en La Habana, Alicia Girón, Víctor M. Bernal y otros especialistas, informaron de que un total de 96 países en desarrollo adeudan 500 mil millones de dólares a doce grandes consorcios financieros internacionales. En servicio de esa deuda se tuvieron que pagar unos 48.5 mil millones de dólares). Para aumentar la capacidad de importación, se recurre también a las devaluaciones constantes de las monedas nativas (la "espiral devaluatoria"). En México, el contar con importantes recursos petroleros y desarrollar su explotación parece ser una base importante para financiamientos internos y romper parcialmente con la dependencia exterior. Detrás del proyecto del SAM, se encuentra una concepción de desarrollo autosostenido, que tiene que ver mucho con la ampliación de los márgenes de independencia financiera (no hay que olvidar que México es uno de los países más endeudados, entre los dependientes, y que muchas de las divisas por petróleo se utilizan y utilizarán para pagar precisamente débitos exteriores ).

El impulsar determinados tipos de industrialización dependiente lleva a conformar una nueva división inter-

nacional del trabajo, que ya no es aquella que considera a los países de la periferia como exportadores de materias primas, e importadores de artículos manufacturados. La industrialización que se fomenta ahora en las zonas atrasadas, implica la recepción, por parte de estas últimas, de un conjunto de ramas que han perdido significación en las metrópolis, y que toman relevancia en nuevos centros de desarrollo (la misma industria siderúrgica sería un ejemplo). En las zonas desarrolladas, se impulsan y desarrollan sectores y ramas industriales de punta, de vanguardia, como la industria nuclear. Para adquirir las divisas necesarias a la industrialización dependiente, se proclama en todos los tonos la necesidad de incrementar las exportaciones (que en México descansan básicamente en los hidrocarburos).

En estas circunstancias, la capacidad de exportar se convierte en una base para la de importar. A medida que se exporte, habrá más con qué comprar. En realidad, lo primero va muy rezagado respecto a lo segundo. Las importaciones y la deuda externa se incrementan en grandes proporciones, y con ello la dependencia. Producir para exportar a fin de lograr la importación de los productos que se consideran necesarios, es la clave de lo que se ha dado en llamar "ventajas comparativas", y que en la agricultura tiene la expresión siguiente: producir elementos agrícolas comercializables y de elevada rentabilidad para exportar-

los —fundamentalmente en los países metropolitanos— y gracias a ello, poder importar los productos que hacen falta en el desarrollo interno, entre los cuales están nada menos que los granos básicos, y los productos alimenticios. Este modelo, o como se le quiera llamar es precisamente el fomentado por el “desarrollismo” en nuestro país: todo el crédito y las ventajas a la agricultura neolatifundista de exportación (en especial la ubicada en el noroeste de México) y el desaliento y la falta de apoyo a los productores de granos básicos. Ya ni siquiera los agricultores *nylon* tratan de refutar las afirmaciones en el sentido de que esa política llevó a la crisis actual de la agricultura, (que no es, desde luego, una crisis de ellos; lo es de la economía campesina). Y las importaciones siguen y aumentan, es decir, nuestra capacidad de comprarle a los países desarrollados lo que quieren que les compremos. El Instituto Mexicano de Comercio Exterior informó que en los tres primeros meses del año en curso las importaciones de alimentos básicos aumentaron a 397 millones de dólares; o sea 95 por ciento más que en el período correspondiente a 1980. Cada vez nos cuesta más conseguir maíz, frijol o leche. En cambio, las exportaciones del sector agropecuario disminuyeron 64 millones de dólares debido fundamentalmente a la baja de los ingresos generados por la venta de café, semilla de ajonjolí, legumbres, hortalizas, y fresas.<sup>8</sup>

La agricultura tradicional, la de

los campesinos, poca cabida tiene en el modelito. La proletarianización y la pauperización de los trabajadores del campo son la consecuencia de las restricciones del mercado, del despojo de tierras, de la subordinación al capital, de los descensos de precios, de los cada vez mayores inconvenientes de un intercambio que ya de por sí era bastante desigual. Las materias primas agrícolas han descendido de precio en el mercado internacional, y, como ya vimos, han perdido rápidamente competitividad, y dado que los países desarrollados se han transformado en emporios agrícolas y productores de granos básicos, han desarrollado cortinas proteccionistas alrededor de sus productos, lo que dificulta aún más la comercialización por parte de los países periféricos. En estas condiciones, la agricultura de muchos países atrasados contrae sus exportaciones y busca una salida: sus propios mercados internos, de magnitud regional o nacional. Difícilmente podría negarse que esta es una de las metas del SAM, o de otros planes y proyectos en el llamado Tercer Mundo, que intentan rescatar parcialmente una cierta dosis de soberanía. Por otra parte, a fin de poder competir internacionalmente, es necesario desarrollar una agricultura ‘barata’, que sin tener índices bajos de productividad, sí tenga en cambio costos poco elevados. La sangría recurrente y constante que representan los

<sup>8</sup> *Unomásuno*, 23 de mayo de 1981.

gastos por concepto de importación, debe ser menguada cuando no se la pueda erradicar por completo, y de ahí que varios países de la periferia empiecen a instrumentalizar planes y prácticas que conduzcan a la autosuficiencia alimentaria. En particular, los países árabes, que podrían sufrir un "bloqueo alimenticio" de los Estados Unidos en caso de un conflicto relacionado con el aprovisionamiento petrolero, tratan de prevenirse al respecto (recordemos que México es también una de las principales potencias petroleras y que su "oro negro" es altamente codiciado por los imperialistas). G. Garreau escribe que: "Los intentos de diversificación realizados en el transcurso de 1975 por los países petroleros para su aprovisionamiento de productos agrícolas, enturbiarán muy seriamente en el futuro las posibilidades de utilización, por parte de los norteamericanos, del chantaje alimentario, en su diplomacia en Medio Oriente. Los países árabes comprendieron bien que esta espada de Damocles seguiría estando suspendida sobre ellos hasta en tanto que no llegaran a un nivel satisfactorio de autosuficiencia para los principales productos estratégicos básicos. Pero, a pesar de las inversiones en petrodólares que ellos realizan por todas partes, especialmente en la industria agroalimentaria europea, los Emiratos del Golfo Pérsico, que, buscan asegurar así su aprovisionamiento de alimentos, están todavía lejos de la verdad. Otros países (Irán, Irak) esco-

gieron, por su parte, un 'modelo' de desarrollo diferente; pero, al fin de cuentas, ¿poseen los Estados petroleros los medios necesarios para llegar a ser autónomos en el plano de la alimentación? Eso no es lo que se manifiesta. . ."<sup>9</sup>

La autosuficiencia alimentaria es, en gran medida, una *necesidad* de muchos estados capitalistas nacionales; entre ellos, el mexicano. El no luchar por esta autosuficiencia implica abandonarse totalmente en brazos del imperialismo, y esto sería la muerte de la propia burguesía nacional. Es necesario recordar que, aunque las burguesías de los países periféricos son socias menores del imperialismo, y están subordinadas a él, tienen su propio espacio de explotación y acumulación, y su propia reserva de fuerza de trabajo; a este espacio por lo general, lo constituyen las propias formaciones sociales que dominan. Además, dada la debilidad de estas burguesías en sus orígenes, es de señalar que muchas llegaron al poder no solo conciliando con el imperialismo, sino también en ocasiones, enfrentándose a él generando para ello frentes amplios policlasistas bajo su dominio (como en los llamados populismos), frentes que posibilitaron el surgimiento de políticas nacionalistas, e incluso, anti-imperialistas. Pero más que la lucha contra los poderes imperiales, el bloque policlasista bajo control bur-

<sup>9</sup> Garreau, Gérard, *Op. cit.*, pág. 220.

gués era un arma para el desarrollo del capitalismo nacional, el cual, al crecer y afianzarse, estrecha sus lazos con el socio imperial y reprime a las clases dominadas. En México, no solo ha habido "populismo" en tal sentido, sino que, asimismo, se da un hecho de gran importancia histórica: la revolución de 1910. Esto hace que el estado *capitalista* mexicano dependa, en gran medida, de un profundo movimiento de masas, al cual desplaza del poder, pero de cuyas demandas se nutre constantemente para solidificar su dominio, obligándose a otorgar concesiones imposibles de efectuar por muchos otros estados capitalistas. A causa de ello, un estado *capitalista* basado en la propiedad privada de los medios de producción y en la explotación del trabajo asalariado no sea más que un Estado de la burguesía. Sin embargo, hay que hacer constar también que esa dependencia se aminora y se hace mucho más tenue, según que la burguesía se fortifica y desarrolla sus propias redes institucionales, mientras que la represión se abate sobre los trabajadores. En los años treinta, un gobernador como Tejeda, en Veracruz, podía aliarse con los agraristas y campesinos en general del estado y entregarles armas para combatir a los latifundistas y, en ocasiones, al propio gobierno federal; hoy esto resultaría prácticamente imposible (no hay que estorbar a doña "Reproducción Ampliada" en su luminoso sendero). Si el plan sexenal cardenista puede ser considerado un triunfo en las masas, difi-

cilmente puede afirmarse lo mismo para el SAM, que se elabora en momentos de reflujo de los movimientos campesinos, (aunque estos aumenten en número e intensidad, debido a lo precario de las condiciones de vida en el medio rural, la lucha campesinista mucho todavía de ser una lucha política organizada, una lucha que antagonice al régimen social de explotación en su conjunto). Esto es necesario recalcarlo, ya que algunos le dan vuelo a la idea de que el SAM es un proyecto campesino, o que escucha a los campesinos. En realidad, muchas de las demandas que hace suyas el SAM —la autosuficiencia, el papel central de las organizaciones campesinas, la reorientación agrícola, el reforzamiento del ejido— son plenamente absorbidas por el estado capitalista, aunque no lo sean por múltiples fracciones de la burguesía; entre ellas, algunas de la burguesía agraria. Por lo demás, es inaceptable la afirmación ultraizquierdista de que el SAM es un "engaño", o que la burguesía se opone a la autosuficiencia alimentaria, ya que es esclava del imperialismo, o que las prácticas de apoyo no inducirán a transformaciones en el agro, y mucho menos, las "positivas". La política no es un problema de voluntarismos encontrados.

Vientos fétidos han soplado últimamente, y han dejado sorprendidos a los que ya consideraban al SAM casi como una "vía al socialismo", una vía campesina, por supuesto. Tales vientos provienen del gobierno mexicano

cuando la Cámara de Representantes y el Senado aprobaron la muy reaccionaria Ley de fomento agropecuario, ley anticampesina, pro transnacional y pro burguesa a más no poder.

### III

El Presidente José López Portillo anunció el plan llamado Sistema alimentario mexicano, el 18 de Marzo de 1980. A partir de entonces, se ha pretendido, hacer creer que, gracias a él la producción agrícola, ha aumentado enormemente —a pesar de las importaciones que hemos enunciado previamente— y que la autosuficiencia alimentaria, al menos, en maíz y trigo, puede ser un hecho en 1982. Sin duda el SAM, un plan elaborado por asesores presidenciales y funcionarios del gobierno, sin recurrir a la auscultación en los trabajadores del campo, no deja de ser un proyecto que, para los fines que postula, muestra una coherencia y racionalidad internas que, por lo general, no tienen los planes gubernamentales. Falta ver si esa coherencia y racionalidad son puramente escolásticas; si en verdad pueden provocar transformaciones en el objeto que se acomete. En el documento del SAM, titulado “Primer planteamiento de metas de consumo y de estrategia de producción de alimentos básicos para 1980—1982”, se plantea la necesidad de ampliar el mercado interno, postulando el papel axial del petróleo en una estra-

tegia de desarrollo autónomo. Se indica que es necesario lograr una producción adecuada autosostenida, Y, asimismo, un adecuado consumo de alimentos populares, con un propósito redistributivo del ingreso. Esta meta indicada como fundamental, la redistribución del ingreso, podrá lograrse, entre otras cosas, por un aumento en la producción agropecuaria de artículos básicos, la cual generará por la vía del empleo agrícola una mejor distribución del ingreso entre los campesinos. El documento ha señalado, como una de las graves deficiencias del desarrollo, la extremada concentración del ingreso, tanto a nivel nacional, como en el medio rural.

Ya en otra parte<sup>10</sup> escribimos que: “Una autosuficiencia alimentaria, acompañada de una sólida redistribución del ingreso entre la población, particularmente la rural, solo se puede conseguir afectando la concentración de los medios de producción en el campo —fuente de la concentración del ingreso— y, por tanto, induciendo a cambios fundamentales en el régimen de propiedad. El SAM no atenta contra tal concentración, en lo más mínimo, y con ello le permite el vuelo al capitalismo agrario y su terrible

<sup>10</sup> Guerrero, Francisco Javier. *SAM, una respuesta populista*, en *Crítica Política*, Núm. 20-21, 1-31, enero de 1981, México, pág. 16.



socio principal: las compañías transnacionales. Por otra parte, tampoco atenta contra el control y poder que varias empresas transnacionales ejercen sobre procesos de producción agrícolas (muchos de ellos llevados a cabo por los campesinos), ni contra su dominio monopólico en el otorgamiento y venta de insumos, semillas, herramientas, etc." Pero es claro que ni a las transnacionales, ni a los neolatifundistas se les toca con "el pétalo de una rosa"; y el propio Casio Luisselli, asesor presidencial y coordinador del SAM (ahora director de Evaluación) ha indicado que puede coexistir una economía organizada, según los términos del SAM, con base en la organización de productores rurales, y una agricultura de hortalizas de exportación, como la del noroeste del país. Algo así como la coexistencia pacífica jruschoviana. El documento aludido señala que no se trata de transferir áreas productoras de cultivos de exportación a la producción de granos básicos, ya que las áreas dedicadas a esos cultivos, unas 270 000 has. en promedio para 1975-79, solo agregarían por ejemplo, alrededor de un 6 por ciento a la disponibilidad de maíz; pero se dejarían de ocupar unas 14 millones de jornadas/año por la diferente intensidad en el empleo de mano de obra entre los cultivos de exportación y el maíz" (pág. 20). Suponiendo que los cálculos enunciados sean correctos, el problema no consiste solo en agregar más espacios que solamente pro-

porcionarían una cantidad pequeña de maíz, y ocasionaría el desempleo de más y más jornaleros. Pareciera como si esto fuera un asunto de cantidades y magnitudes, de combinaciones y permutaciones. Con ello, los autores del SAM, no revelan otra cosa que su contextura tecnocrática. Pero el problema es social. Muy bien, podemos alegar: que no se acepte que las áreas dedicadas a los cultivos de exportación sean aprovechadas para el maíz. Pero, dado que tales áreas funcionan de hecho bajo el régimen del neolatifundismo financiero (ilegal, incluso en términos de la ley de fomento agropecuario), ¿por qué no proponen los asesores del SAM su expropiación y su entrega a los campesinos para que desarrollen una actividad de tipo colectivo? Quizá el campesinismo ferviente de los asesores no llegue a tanto. Pueden alegar, como hacía Toledano, que las "condiciones aún no están maduras".

El SAM se proclama como una continuación de las metas de la reforma agraria que habrían sido desvirtuadas en el período llamado "desarrollista", en el cual se impulsó la agricultura comercial capitalista de tipo moderno en detrimento de la agricultura campesina. La reforma agraria, como producto de la Revolución, es concebida por los *samistas* como una alianza del estado mexicano, surgido de esa revolución, con los campesinos. Como declara Luisselli: "... hay en el país una voluntad ex-

presada en un estado, en el estado mexicano, un estado fuerte que ha sido capaz de establecer alianzas importantes con grupos marginados y clases desposeídas. Pensamos que la situación actual permite reconstituir esas importantes alianzas entre el estado y los campesinos,<sup>11</sup> lo que Luisselli deberá declarar es que casi la totalidad de los ejidatarios o no, son minifundistas; que el minifundio es improductivo y estéril; que debe ser transformado o liquidado, (“...prevalece el minifundio pulverizado absolutamente empobrecido, este debe reagruparse, compactarse, auxiliarse y echarse a producir, en los casos posibles...En lo sustancial, se puede compactar a los minifundios, con organización autónoma de campesinos<sup>12</sup>, y que para ello contará con apoyo gubernamental, apoyo condicionado a los términos de la supuesta alianza en la cual el poder de cúspide tiene la sartén por el mango.

La denominada alianza entre el estado y los campesinos<sup>13</sup> es la base del viraje en la agricultura mexicana que propone el SAM. Hasta el momento, el desarrollo agrícola en el país ha sido en beneficio de la agricultura comercializable de exportación, y en detrimento de la producción de granos básicos. Las cosechas de maíz han descendido, y con ello, ha sobrevenido la imposibilidad de alimentar a la población (de la cual 35 millones de componentes no alcanzan a satisfacer los mínimos normativos nutricionales de 2 750 calorías y 80 gramos de proteínas. Estos 35 millones son la “población objetivo” del SAM, y de los cuales 19 millones tienen ‘muy bajo nivel nutricional’, por lo que se les da preferencia en el proyecto). El hecho se agrava si se tiene en cuenta que, además, gran parte de la producción de maíz sirve para alimentar al ganado, reproduciendo de esa manera un patrón típico de los países desarro-

<sup>11</sup> Entrevista a Cassio Luisselli: *el Sistema alimentario mexicano, problemas de un esfuerzo*, en Comunidad, revista de Conacyt, junio de 1980, Núm. 114, pág. 86.

<sup>12</sup> Entrevista con C. Luisselli, *ibid.*, pág. 87.

<sup>13</sup> “El clímax en esta materia de alianzas se da con el cardenismo, donde se expresa claramente el carácter desigual de esta ‘asociación’. El régimen cardenista, expresión de un momento de ascenso del movimiento de masas, es a la vez

el aniquilador de la independencia de múltiples organizaciones de trabajadores. Así, supedita al movimiento campesino, desarrollando un control vertical de él mismo, mediante la central oficialista CNC, y por otra parte, lo segmenta y aísla de las demás organizaciones de trabajadores y sus partidos (el propio Lombardo insistía, en contraposición al gobierno, que los campesinos deberían integrarse en la central obrera, la CTM)”.

llados, especialmente los Estados Unidos. Otros productos básicos, como el trigo y el frijol, también han mermado.

Por el contrario, la producción de forrajes y oleaginosas ha crecido notablemente, debido a su rentabilidad, lo cual, sin embargo, no ha impedido el crecimiento de las importaciones en esta línea, debido sobre todo a que se ha desarrollado con exceso la industria de alimentos balanceados, que en su mayor parte se halla en manos de empresas transnacionales, prestas para aprovechar la demanda generada por el incremento ganadero, especialmente en la porcicultura y en la avicultura. Cultivos como el sorgo, que han tenido gran apoyo oficial y privado, han desplazado a los cultivos básicos.

El panorama de la crisis también tiene otros elementos: retracción de la inversión capitalista, que se dirige a otras esferas más rentables, emigración masiva de trabajadores rurales; por ejemplo, a los EUA; aumento de la represión anticampesina, como en Guerrero; falta de organización y carencia de derechos laborales entre los jornaleros agrícolas; agotamiento de tierras causadas por la ganaderización, la deforestación, la erosión y contaminación de suelos y aguas. De todos estos elementos, el SAM —naturalmente— se refiere únicamente a aquellos que no aluden a la grave situación de los trabajadores; sería demasiado optimista esperar que sus autores consideraran a la represión como un factor de la crisis agrícola;

para ellos, el problema de la crisis consiste en movimientos de inversión, de ampliación de espacios de rentabilidad, de desplazamiento de *ítems*-campesinos, etc. Podría argumentarse, sin embargo, que la denuncia de esos aspectos no aparece por razones “tácticas”; pero que, en la medida en que el Plan apoya la transformación agrícola, en base a la “organización autónoma de los campesinos”, proporciona a los trabajadores del campo un espacio de poder que, entre otras cosas, logrará conformar muros y diques contra la represión. El SAM, no llega a aclarar a qué organización autónoma se refiere; en la página 16 del documento samiano ya citado antes, se alude a “organizaciones autónomas de los productores, sustentadas en el control de su proceso de producción” (evidentemente, este tipo de organizaciones no son de ninguna manera impulsadas por la ley de fomento agropecuario; muy por el contrario, ésta establece toda una estructura autoritaria sobre las unidades campesinas, como los llamados comités directivos de temporal). Ahora bien, si el SAM reconoce la “bondad” de tales organizaciones autónomas, no trata de configurar sus formas concretas, quizá so pretexto de que sobre tales formas deben decidir los campesinos mismos, lo cual es cierto, y por ello se les debió haber auscultado. De otra manera no se entiende cómo un plan de gobierno tiene por eje un tipo de organización cuya definición es nebulosa y difuminada.

Por lo demás, ¿cuál es la viabilidad de tales organizaciones? (aunque sean definidas tan solo en términos muy generales). Con toda razón, los autores del SAM escriben en la página 17 del documento en cuestión que “es pertinente advertir que la imposición de un proceso de rápida modernización mediante el uso intensivo de maquinaria e insumos industriales que violentara la base económica de los distintos tipos de productores y los alejara del control de sus condiciones de vida y trabajo, *propiciaría en el campo una concentración de tierra, mayor dominio y desigualdad en la distribución del ingreso* (subrayado nuestro).” Pues bien: eso es exactamente lo que sucede en el campo mexicano, y eso es lo que legitima y fomenta la ley de fomento y demás yerbas. Los voceros importantes del régimen no dejan de proclamar que lo que necesita el campo mexicano es la mecanización intensiva —cuanto antes, mejor— y que los campesinos deben supeditarse a los programas que al respecto se instrumentalicen. Así, un típico “charro”, como el señor Luis Gómez Z., declara: “Creo que con el SAM se abre la posibilidad de que los campesinos se agrupen por especialidades. Por ejemplo, la maquinaria obliga a la capacitación de mecánicos; los hijos de los campesinos deben entonces aprender mecánica, aunque digamos que muy rudimentariamente (sic), para que puedan ellos mismos reparar los tractores, las pizcadoras, las plantas eléctricas, etc.

Alrededor del campo pueden irse creando pequeñas industrias que podrían dar trabajo a los muchachos campesinos, y estos crearían a su vez nuevas necesidades”. Y más adelante agrega: “. . . aquí mismo, en Sonora, en Sinaloa, donde sobresale la producción de tomate, donde cientos de trailers montados en las plataformas de los ferrocarriles transportan el tomate más allá de la frontera y traen divisas al país (el “charro” pone como arquetipo de progreso a la agricultura neolatifundista que el SAM supone rechazar, FJG). En esos estados, el campo está mecanizado, la gente bien pagada, ganando más que muchos obreros de la capital (los cuales seguramente ya no saben qué hacer con sus riquezas, y van a exigir descensos en sus salarios, FJG). Esto quiere decir que sí se puede mecanizar el campo, que sí se puede reunir a la gente (la lógica de la argumentación es: si se dá allá, también se da acá, y luego allí, y luego más para acá, y acullá también, FJG).”<sup>14</sup>

Dentro de esta tónica no resulta extraño encontrarse con afirmaciones en el sentido de que la mecanización apoya al SAM, y viceversa, tales como las de este encabezado de una nota en *Excélsior*, del 30 de enero de 1981: “Alcanzables, las metas fijadas por el SAM por la mecanización del agro en el Estado de México. Incremento de la producción a menor costo

<sup>14</sup> *Excélsior*, 26 de mayo de 1981.

con el uso de tractores. De tal modo, encontramos que el SAM pretende dar pautas básicas para una transformación agrícola, sin esclarecer más que en forma muy general sus propios fundamentos, y, aceptando de hecho la transgresión de los mismos: el "control de las condiciones de vida y de trabajo" por los productores, por los trabajadores, se vuelve algo nebuloso; el desarrollo capitalista con su mecanización termina por destruirlo.

Lo que habría que señalar es la opción campesina; es decir, el conjunto de planteamientos campesinistas, del SAM, se inscribe en un discurso no campesinista, sino *productivista*. Por ello, no es de extrañar que muchos de los autores del SAM aleguen que la ley de fomento agropecuario es la base jurídica de ese plan de autosuficiencia. De hecho, no son antitéticos.

Lo que el SAM trata de impulsar es lo que pudiera denominarse un "productivismo de temporal", o sea, hacer que la agricultura fundamentalmente campesina entre en el "rescate" de la producción de granos básicos. Para ello, se da impulso como ya lo apuntamos a la organización de los productores, y se intenta apoyar a estos institucionalmente reorientando el crédito hacia ellos; compartir riesgos (generalizar el aseguramiento entre los campesinos), otorgarles apoyo tecnológico, aumentar los precios de garantía de sus productos, etc. Cabe perfectamente suponer que los materiales de apoyo otorgados

por las instituciones gubernamentales, pueden ser base de un entramado de corrupción que, según se sabe, caracteriza muchas de las prácticas oficiales.

Conforme al plan, se pretende llevar a los campesinos insumos de diversa índole. Así, Fertilizantes de México otorgará abonos con 30 por ciento de descuento, la Productora Nacional de Semilla aportará sus elementos (semillas mejoradas), etc.

La producción campesina, auxiliada de la manera antedicha, se verá complementada con un consumo subsidiado, ya que la magra alimentación de los trabajadores del campo obstaculiza su rendimiento. El consumo popular, indican los autores del SAM, debe ser subsidiado para que en el país se consuma en promedio 2 750 calorías y 80 gramos de proteínas *per capita* al día. Calorías y proteínas serán proporcionadas por la "Canasta básica recomendable", que se subdivide en: "Canasta básica recomendable nacional y la canasta adecuada para la población-objetivo," la más "amolada". En estas "canastas" se incluyen artículos alimenticios básicos, tales como maíz, frijol, trigo, huevos y otros productos. El Instituto Nacional de Nutrición hace estudios para configurar las "canastas", y estas se venderán a precios baratos (subsidiados) en tiendas de la CO-NASUPO.

El estado mexicano, entonces, viabiliza un tipo de producción en la cual el conjunto de apoyos que otorga

juega el papel de infraestructura básica, que, en términos del modo de producción dominante, son capital o convertibles en este, mientras que, a la vez, la reconstitución de la fuerza de trabajo tiene como uno de sus pilares el consumo subsidiado (además de otros proventos, más la educación, el adiestramiento, etc. Debe subrayarse que el aspecto de la capacitación está débilmente tratado en el SAM). Cuando decimos que los elementos de apoyo representan capital, pensamos que su presencia y circulación terminarán, no por ser soportes de la economía campesina, sino, por ser material de lucro, comercializable, carne de mercados. Es decir, el incremento de la productividad, los aumentos de los precios de garantía, el transformar en rentables el cultivo del maíz y otros granos básicos, el aprovechamiento del seguro agrícola, de los subsidios e insumos, terminarán por ser pivotes de una nueva intervención de la burguesía, que se beneficiará en el escenario puesto a disposición de los campesinos. Para favorecer y catalizar esta intervención, se aprueba la Ley de fomento agropecuario, que con sus siniestras asociaciones de ejidatarios con pequeños propietarios acabará por colocar al servicio del capital, tanto la tierra, como la fuerza de trabajo de los campesinos. En estas asociaciones, naturalmente, muchos "pequeños propietarios", que, en realidad, son relevantes burgueses agrarios, son socios más o menos importantes de las empresas transnacio-

nales, o bien, hombres de paja de las mismas.

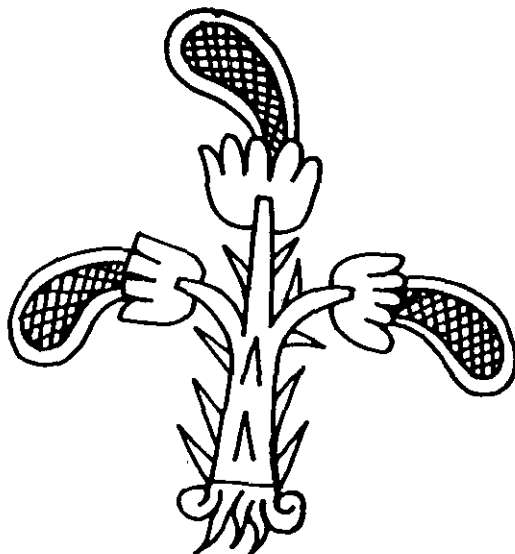
Es claro, que en el seno de estas asociaciones, las posibilidades de desarrollo de las "organizaciones autónomas de productores" son prácticamente nulas. Otras regulaciones de la ley, como las referentes a la expropiación de tierras ociosas (aunque sea de temporal) para que sean trabajadas por la PRONAGRA (Productora Nacional de Granos); este organismo es clave por lo que atañe a la puesta en práctica de la Ley de fomento; es un organismo facultado para realizar confiscaciones) o por agricultores que (se indica) deben tener capacidad técnica y financiera (o sea, los burgueses) son claras directivas procapitalistas de prácticas que tan solo pueden culminar en el desarrollo. . . sí, pero del empresariado agrícola y de sus aliadas, las compañías transnacionales que, según autores como Fernando Rello, han penetrado en México más que en otros países subdesarrollados.

No tenemos ahora espacio para explayarnos en abordar más aspectos particulares del SAM; en otros trabajos de este género otros autores analizan el proyecto más prolijamente, y su relación con la ley de fomento agropecuario. Aquí, nos hemos nosotros limitado a tratar de entender al SAM, como una respuesta a la estrategia de "ventajas comparativas".

Finalmente, quisiéramos dejar asentado que una transformación agrícola en beneficio de los campesinos, solo puede partir de planes y prácticas

que puedan imponer una orientación cualitativamente diferente de la que predomina en la formación social mexicana, y esto, desde luego, no puede lograrse únicamente a través de acciones del sector agrícola, y sin la participación de organismos de masas que

tengan un carácter independiente y revolucionario (sindicatos, partidos, ligas campesinas no cenecistas, centrales independientes, organizaciones indígenas, etc.) Un espantapájaros como el SAM, no alejará al cuervo imperialista.



# 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.<sup>1</sup> 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).

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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".

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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".<sup>4</sup>

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

<sup>3</sup> *Excélsior*, 21 de febrero de 1979.

<sup>4</sup> *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".<sup>5</sup> 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

<sup>5</sup> *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".<sup>6</sup> Otra propuesta fue hecha por un destacado especialista, quien sugirió que se hicieran "*contratos colectivos mercantiles*", que se celebrarían entre ejidatarios e instituciones privadas.<sup>7</sup>

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".<sup>8</sup> 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,

<sup>6</sup> Declaración de Ignacio Burgoa, *El Heraldito*, 10 de abril de 1979.

<sup>7</sup> *Excelsior*, 21 de mayo de 1979.

<sup>8</sup> *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...<sup>9</sup>

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".<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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-

<sup>9</sup> *El Día*, 28 de diciembre de 1979.

<sup>10</sup> M. González de la G., en *Excélsior*, 20 de diciembre de 1979.

<sup>11</sup> *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.<sup>1 2</sup>

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

<sup>1 2</sup> *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),<sup>13</sup> 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

<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

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

<sup>14</sup> 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".<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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 acuicultura 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.<sup>17</sup> Ello, re-

<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

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

<sup>18</sup> 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*".<sup>19</sup> 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".<sup>20</sup>

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

<sup>19</sup> SAM. *Medidas operativas...*, loc. cit., pág. 16. Subrayado nuestro.

<sup>20</sup> *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”<sup>21</sup>, 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”.<sup>22</sup> 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”.<sup>23</sup> Estaríamos, pues, ante una prevención orientada a procurar que las transnacionales, por

<sup>21</sup> SAM. *Primer planteamiento...*, loc. cit., pág. 5.

<sup>22</sup> SAM. *Medidas operativas...*, loc. cit., pág. 82.

<sup>23</sup> *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.<sup>24</sup>

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”,<sup>25</sup> 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

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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".<sup>26</sup> 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."<sup>27</sup> 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

<sup>26</sup> *Ibid*, pág. 80. Subrayado nuestro.

<sup>27</sup> *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.<sup>28</sup>

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-

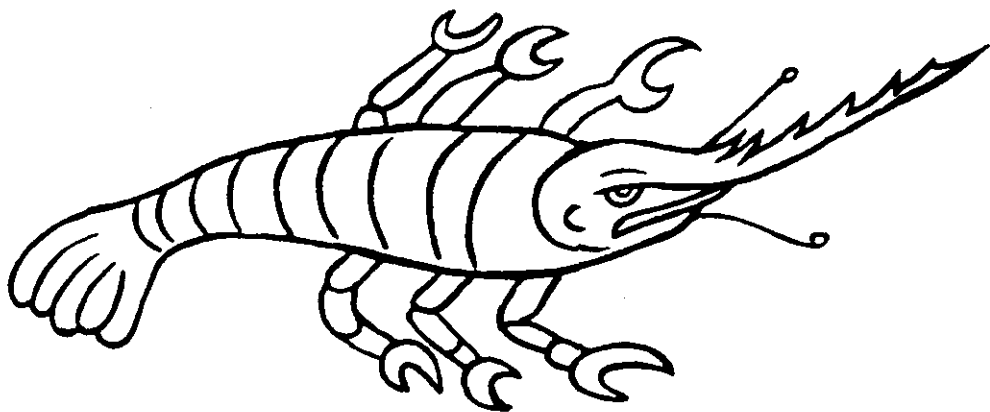
<sup>28</sup> La Ley de fomento agropecuario fue aprobada por el Congreso, con el apoyo de la oposición conservadora (v.gr., Partido Acción Nacional) tradicionalmente opuesta a las medidas agrarias del ré-

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.



# ¿A quién beneficia el SAM?

José del Val\*

---

---

## INTRODUCCION

Los tres primeros años del presente régimen fueron años muy duros para el sector rural mexicano. La llamada "crisis agrícola" profundizó sus estragos: el más importante, la creciente miseria campesina; el más visible, la gigantesca importación de granos básicos. El histórico: la indeclinable tendencia a la baja de las tasas de crecimiento del sector rural, muy por debajo de las necesidades del país.

Estos mismos tres primeros años fueron poco esperanzadores en las declaraciones de carácter oficial, particularmente por su significación, las de carácter presidencial. Un ejemplo de

esto último es lo declarado por el Presidente en el informe presidencial de 1978: "...millones de mexicanos con voluntad o desecés de trabajar la tierra, ya no podrán hacerlo..."

Simultáneamente, el mensaje más ampliamente difundido era el del fin del reparto agrario, por la inexistencia de tierras que repartir.

Como actos aislados y finales, se expropió el latifundio de Gonzalo N. Santos, en San Luis Potosí; y el próspero cacique ganadero Reyes regalaba uno de 20 000 has. en Zacatecas.<sup>1</sup>

\* Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH).

<sup>1</sup> *Ramírez Mijares*, de la CNC, ofrecía estar al frente de los campesinos en "La toma" de "La Jarrilla" y "El Gargaleote", 14/8/78, *Unomásuno*.

En ese mismo período, los organismos oficiales encargados del control agrario, la SRA y CNC, entraban en franco deterioro. La primera, la SRA, estaba siendo sometida a una reorganización que, prácticamente, era un desmontaje, caracterizado por el énfasis en la "organización de productores" mediante la fusión de varias direcciones y la disminución del peso de las direcciones encargadas de la búsqueda y tramitación de tierras en posesión ilegal.

La segunda, la CNC, tan en primera plana el sexenio pasado, aparecía ahora muda.<sup>2</sup>

Dos cabezas agraristas de importancia máxima del sexenio pasado habían sido cortadas: Félix Barra se encontraba en la cárcel, y Gómez Villanueva recluido en el candoroso exilio diplomático.

<sup>2</sup> Independientemente de la menor frecuencia con que aparecían la CNC y la SRA, en los diarios, se impedía que el discurso *agrario* prosperara; por ejemplo, el día 10. de agosto de 1978, en Casitas, Veracruz, durante una visita del Presidente, agentes de seguridad impidieron la entrega a este de una investigación sobre latifundios en la entidad, que habían realizado los campesinos asesorados por la CCI (*Excelsior*, 1/8/78).

<sup>3</sup> Bajo el influjo de los repartos de Reyes y Santos, se incrementa en ese período la violencia campesina. Por ejemplo,

No obstante, los conflictos en el campo se agudizaban día a día, por todos los estados de la república.<sup>3</sup>

La mitad del período lópezportillista estaba pasando, y no se vislumbraban cambios de política con respecto al sector rural, hasta que al fin, y en forma espectacular, el día 18 de marzo de 1980, con ocasión del discurso de aniversario de la expropiación petrolera, el Presidente anunció la puesta en marcha del Sistema alimentario mexicano (SAM) junto con otras dos medidas de singular importancia; la negativa de entrar en el GATT y la limitación a la plataforma petrolera.

La dimensión y complejidad y los recursos implicados en este modelo agrario-agrícola son impresionantes, evidentemente no son un parche, remiendo o medida de emergencia,

la huelga de campesinos de Juchitán, Oaxaca, en las oficinas de la ONU en el DF, del 6 al 15 de agosto del 78, en que fueron desalojados por los granaderos. Hay invasiones también en Pepesta, Puebla; en Jalapa y Papantla, Veracruz, el 22 de agosto del 78; en Aguascalientes, el 30 de agosto del 78; en Pachuca, Hidalgo, el 31 de agosto del 78. Se toman las oficinas de la SRA en Guadalajara, el 6 de septiembre del 78; en Cuernavaca, Morelos, el 14 de septiembre del 78, etc.

sino toda una nueva estrategia que intenta modificar estructuralmente las tendencias del sector rural mexicano apenas esbozadas más arriba.

Seis meses después, el 15 de octubre del mismo año, el Presidente de la República envió a las Cámaras el marco jurídico necesario para la implementación del SAM, con el nombre de Ley de fomento agropecuario.<sup>4</sup>

Esta ley causó conmoción; muchos quisieron ver en ella una contradicción con el proyecto. Si el SAM era una estrategia de apoyo e impulso a los campesinos, en base a un decidido apoyo técnico-financiero del Estado, la ley entregaba a los campesinos y sus tierras al dominio de la burguesía agraria; específicamente, en las cláusulas referidas a las modalidades de asociaciones entre pequeños propietarios y ejidatarios.

No es mi intención minimizar las supuestas contradicciones entre el SAM y la ley; no obstante, considero que una buena lectura del proyecto eliminaría tal sensación; no es intención de este trabajo hacer ese análisis, aunque intentaré evidenciar paralelismos.

<sup>4</sup> Cuyo antecedente se encuentra en la "Ley Federal de Producción Agropecuaria" que intentó tramitar la SARH en los primeros meses de 1979. *Unomásuno*, 28, 29 y 30 de marzo de 1979.

Un análisis global del proyecto excedería de las dimensiones de este trabajo; sin embargo, creo pertinente plantear y discutir algunos aspectos.

El primero de ellos está referido a la forma específica en que el apoyo se concreta a la economía campesina, nucleado en torno de la meta de la autosuficiencia alimentaria.

En este sentido, lo que me interesa analizar son las posibles modificaciones en la estructura agraria que propone el SAM, y, de esta manera, evidenciar su profundo carácter antiagrarista.

## I. LA REVOLUCION SE BAJO DEL CABALLO Y SE SUBIO AL TRACTOR; PERO LOS QUE IBAN A PIE, AHORA AVANZAN DE RODILLAS

a) Es conocido y está ampliamente documentado que los últimos quince años han sido testigos de un proceso de acelerado deterioro de las comunidades campesinas, que en vez de incrementar el envío de productos, materias primas y divisas a otros sectores de la economía, envían hombres sin destino ni posibilidad de ocupación en busca del mínimo sustento.<sup>5</sup> Es tal

<sup>5</sup> Trabajos que dan cuenta de este proceso en los últimos años, se han realizado varios. Entre ellos, por ejemplo,



la magnitud del proceso, que los responsables y voceros del Estado se refieren al peligro que esta situación significa para la "salud de la república".

Las alternativas tradicionales, de repartos miserables de tierras improductivas o minifundios insignificantes, no son, hoy por hoy suficientes para la supervivencia campesina. Esta gran masa de trabajadores rurales, aun a pesar de su desarticulación pueden, rápidamente, convertirse en una fuerza capaz de trans-tornar la marcha de la modernización del país, es decir, la marcha de la acumulación capitalista.

Los espacios productivos, ocupados por el capital, están siendo presionados por los campesinos, que los reclaman para sí, para su propia supervivencia.

Simultáneamente, la necesaria y creciente expansión de la de-

pueden verse: "Crisis agrícola, crisis de los campesinos", de Luis Gómez Oliver; *Comercio Exterior*, vol. 28, núm. 6, México, junio de 1978; K. Appendini y V. Almeida Salles, en "Precios de garantía y crisis agrícola" en *Nueva Antropología*, 13/14, México, mayo de 1980; Luz María Bassoco: "Variables macroeconómicas del sector agropecuario" en *Nueva Antropología*, 13/14, México, mayo de 1980, etc.

manda de productos del campo, sobre todo de productos "capitalistas", obliga a sus productores a una impresionante expansión de sus negocios, y esto implica, independientemente de su paulatina modernización, la expansión de sus superficies, el ensanchamiento de sus espacios de explotación.

Esta circunstancia ha producido una estructura de superposición espacial que se torna insostenible; existe en el país una franja productiva, en la cual la violencia es pan de cada día, y la acumulación no puede tener desarrollo adecuado; a esto último se refieren los voceros de la burguesía agraria cuando solicitan con vehemencia "seguridad" para desarrollar sus negocios.

Una de las expresiones más conocidas de esta superposición espacial es el "rentismo", forma específica en que se ha reconstituido el latifundio en el campo mexicano.

Esta circunstancia, altamente peligrosa, unida a la crisis de producción agrícola, hace necesaria la intervención del "príncipe".

b) La posibilidad, en manos del Estado, de definir en forma más o menos definitiva, a quien pertenece tal franja, y aún más, la posibilidad de expandirla mediante una fuerte inversión sobre

espacios, de potencialidad productiva, pero que requieren de un sistema complejo de implementación técnico-organizativa es la vía escogida, y se expresa en el mencionado proyecto SAM.

Es evidente que tal definición, en términos políticos, tiene una magnitud gigantesca, y el riesgo es elevado. Implica, necesariamente, una amplia reorganización de la estructura agraria mexicana, aunque puede suponerse que el proyecto SAM no propone medidas en ese sentido y parte de una situación dada que no modificará en lo más importante.<sup>6</sup>

c) No obstante, a mi juicio, lo que implícita y explícitamente propone el SAM y su marco jurídico es una estrategia sutil y brutal, al mismo tiempo, de despojo campesino. Implementado de varias maneras y a diferentes niveles que rebasa, con mucho, la llamada "contra-re-

forma alemanista", cuya consecuencia fue impedir y reducir la apropiación, por parte de los campesinos, de las tierras que les correspondían, como conquista fundamental por su participación en la revolución mexicana. Veamos algunos ejemplos:

Se plantea la compactación de minifundios, propósito en verdad razonable y necesario, ¿pero, de qué manera?

El famoso punto 60 del SAM dice: "...Sin embargo, una parte de los productores de infrasubsistencia, por lo extremadamente reducido de sus recursos (de 1.5 a 2 hectáreas, en mal temporal) no podrán subsistir como agricultores. Ahí cabría compactar áreas para que *una parte de ellos alcancen viabilidad como productores y otra parte de ellos deberán ser sujetos de políticas de empleo y subsidio al consumo en otros ámbitos...*"<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Ninguno de los 20 proyectos que integran el documento SAM, está dedicado a la tenencia de la tierra, y su problemática específica; no obstante, hay referencias marginales, como el punto 67 del SAM; dice: "La detección y resolución de los problemas agrarios en las áreas que se seleccionen para implementar el programa, deberá ser el punto de partida indis-

pensable para iniciar el cambio tecnológico" (SIC).

<sup>7</sup> Subrayado mío. JDV. En el siglo XVI, según Steuat, citado por Marx; los "Agricultores" (Farmers) —que se transformaban en capitalistas industriales— licenciaban las bocas inútiles (Idle mouths). K. Marx, *Capital, Libro I, Cap. VI, inédito, Siglo XXI, México, 1971, pág. 64.*

Este párrafo, digno representante de las formas primitivas de despojo capitalista del siglo pasado, sería suficiente para un análisis extenso; se podría preguntar, por ejemplo, qué significan para el planificador los campesinos como seres humanos que han nacido, viven y trabajan en esas tierras, ¿son hombres o factores productivos?

Veamos las posibles consecuencias de tal "compactación":

En el censo de 1970, en el renglón de parcelas de hasta 1 ha de extensión, existían 255 020 unidades. En el de 1 a 5 has 266 756; de esta última cifra, bien se puede suponer que en unidades de hasta dos has la cifra es alta; si a esto aumentamos la fragmentación de los últimos diez años, la cifra no puede ser menor de 350 000 parcelas, si pensamos en las familias de cinco miembros c/u implican alrededor de 2 000 000 de mexicanos.

Una parte de ellos, unas 200 000 familias, o sea, 1 000 000 de mexicanos, más o menos, tendrán que ser sujetos de "políticas de empleo y subsidio en otros ámbitos".

¿A dónde van a parar esos campesinos?, ¿mediante qué procedimiento se escoge quién se queda y quién se va? Estas interrogantes no se contestan

por ningún lado del plan; por lo tanto la magnitud del problema queda reducida a un problema de planificación: *sobran campesinos*.

Bajo el criterio de racionalidad, la planificación se torna irracional; se olvidan, quienes redactaron y pensaron estas medidas, de que estos espacios fueron conquistados por los propios campesinos, con su sangre y sus vidas, para su propia reproducción y la de sus familias, y que no es posible, impunemente, utilizar tales espacios para la experimentación e implementación de un plan de eficiencia productiva.

Si así se hace, las consecuencias se acumularán a las ya existentes y crearán, a no muy largo plazo, una situación impredecible.

La Ley de fomento profundiza la posibilidad del *despojo*: En su artículo 63, capítulo único del título cuarto, asienta:

"Para los efectos de esta ley se considera minifundio la superficie de terreno que destinándose a la explotación agrícola tenga una extensión de hasta 5 has. de riego o humedad y su equivalente en otras clases de tierra, así como la que no baste para obtener cuando menos una producción que arroje como beneficio el doble del salario mínimo

en el campo que corresponde a la región”.

Es decir, que la ley amplía a 5 has la posibilidad del despojo. En realidad, a más, ya que en la ley las tierras son de riego y humedad, o su equivalente en las de temporal, que pueden aumentar varias veces la cifra.

Es de suponer que los campesinos “sobrantes” no serán expulsados a otros “ámbitos de la producción”.

Si esta medida se pone en práctica, solo algunos quedarán como poseedores o propietarios, y los otros, como trabajadores rurales o proletarios agrícolas.

Las leyes de tierras ociosas complementan este despojo probable en otro nivel: El artículo 47 de dicha ley respecto a las tierras susceptibles de cultivo dice: “(...) Es causa de utilidad pública el destino de la producción agropecuaria de los terrenos de agostadero susceptibles de cultivo”.

En el 48 se avanza: “(...) queda en manos de la SARH la proposición para la expropiación al Ejecutivo federal en tierras particulares (...)”

En el caso de tierras ejidales es el mismo caso, con la variante de que queda la “(...) SRA al cargo de reacomodar a los afectados en las mismas áreas de explotación”.

Con estos tres últimos ejemplos, vemos con claridad que, independientemente del interés en que toda la tierra sea cultivada, existen intereses más de fondo a largo plazo.

Al parecer estas medidas, intentan poner en producción la mayor cantidad de tierras. Si de verdad el interés fuera este, bastaría con obligar a sus dueños y poseedores a trabajar con el apoyo estatal. No se plantea esto, se *expropia* para que la misma SARH las ponga a producir.

Este despojo ya no es a los campesinos individualmente, este *despojo* es a nivel de la *comunidad*. Se les arrebatan terrenos previstos para la supervivencia de las comunidades.

Una de las consecuencias de la puesta en marcha de medidas de esta naturaleza será, por ejemplo, el hecho de que los campesinos no podrán llevar a pastar sus animales a sus tierras de agostadero. A partir de la expropiación, los campesinos tendrán que comprar la alimentación para su ganado o bien dejar de tener ganado.

Como último ejemplo, podemos referirnos a las tierras que no necesitan desmonte, porque alguna vez ya han sido cultivadas; en este caso, se legaliza un mecanismo, ya con tradición en la estructura agraria mexicana: el

neolatifundismo por vía del arrendamiento. Así, no se expropiará la tierra, simplemente se ocupará, y se trabajará "...otorgándoles compensaciones razonables a sus poseedores y preservándoles sus derechos a recuperar sus tierras al término de los respectivos ciclos productivos..." (Art. 48 LFA).

Claro está, que el Estado sólo devolverá la tierra *tomada* a los campesinos, si estos garantizan con tres meses de anticipación su capacidad para ponerla en producción: "ya sea directamente o mediante la ayuda de terceros". ¿Quiénes pueden ser estos terceros?: los caciques locales, la empresa PRONAGRA, los neolatifundistas criollos o sus congéneres nacionales, etc., los únicos que cuentan con posibilidad de "ayudar a los campesinos a producir en su tierra".

El Estado garantiza la renta, pero no compite con terceros; si los burgueses agrarios desean producir en esas tierras, por ley, se les garantiza su derecho a explotar campesinos, sin sobresaltos y acusaciones, y con todos los apoyos que se plantean en la estrategia. Lo único que tienen que hacer es pagar la renta correspondiente a su legítimo poseedor o propietario.

d) Como se ha intentado evidenciar, este nivel de la estrategia

va encaminado a penetrar en los espacios campesinos que tradicionalmente eran protegidos, formal y jurídicamente, por las leyes agrarias.

No he tenido en cuenta la legalización de las uniones mixtas, con el fin de evidenciar que no es ese el aspecto más o el *único* antiagrarista.<sup>8</sup>

Una pregunta obligada: ¿por qué no se avanza sobre las tierras ganaderas, reconocidas estas como la frontera natural agrícola? Grandes extensiones improductivas, o cuya productividad es casi nula, están en manos de unos cuantos burgueses agrarios. La decisión política sesga, evidentemente, la racionalidad de la planificación; los compromisos del Estado mexicano le impiden ser de cierto racional *o lo que es más simple, la racionalidad también es de clase.*

<sup>8</sup> Asunto en el que se concentró la opinión y discusión pública y que, lamentablemente, restó espacio de información y análisis a asuntos como los que he tratado. Es difícil de suponer que tal situación no se inserta en un plan propagandístico; simplificador en extremo, y cuyo fin era evitar o desviar una amplia difusión de *todas* las medidas implicadas en el proyecto SAM y su ley.

El número de has involucradas en la estrategia marcará con toda nitidez el nuevo espacio abierto a la expansión capitalista. El montaje espacial de las estructuras agrarias, que, como veíamos al principio, era causa de peligro para la "salud de la república" y freno a la expansión capitalista, ha sido definido con precisión en contra de los campesinos y a favor del capital. La renta avanza por el territorio nacional, para ello, se echa mano de medidas represivas: compactación, expulsión, expropiación y arrendamiento, son medidas de implementación de este proyecto. Las transformaciones que esto implique en la estructura agraria del país deben ser motivo de profunda reflexión.

Bajo la supuesta estrategia de apoyo a las empobrecidas masas campesinas, se oculta un nuevo salto de los sectores burgueses sobre el territorio nacional.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> El "necesario" incremento en el proceso de descampesinización que esto acarrea, va a ser "frenado" mediante otro nivel de la estrategia, que se concreta en el "Sistema Conasupo Coplamar de abasto a las zonas marginadas", cuyo fin es mantener, mediante la venta subsidiada de *Canastas*

## II. NO ME PLANIFIQUES, COMPADRE

Un segundo aspecto de singular importancia es el referido a ¿en qué forma específica van a participar los campesinos y sus organizaciones en la consecución de la meta de la autosuficiencia alimentaria?

a) Si pensamos que son los campesinos y los trabajadores del campo en última instancia, los beneficiarios de dicho plan, necesariamente, la planeación debe emerger de sus intereses y necesidades. Estas, debieron ser seriamente investigadas y consideradas como metas locales, regionales y nacionales.

En la planeación y estructuración del plan, esto no fue así. Muy al margen de la problemática real de los campesinos que deviene de su inserción en la producción y, por ende, en la lucha de clases, y fuera de esta última se construyó un "consumo ideal de la población"; lo que generó unos

*básicas recomendables* a la población campesina "sobrante", en un proceso que en otro lado he llamado "Corporativización del consumo campesino". Y que permite controlar *especialmente* a los campesinos, aún en condiciones de permanecer sin trabajo.

mínimos de nutrición, que se transformaron en una "canasta básica recomendable". El consumo ideal fue comparado con el consumo "real" y esa diferencia se convirtió en metas de producción determinadas, que fueron asignadas a cada región y área productora, de acuerdo con una estructura de producción que deviene de la construcción de 18 estratos ecológicos, ("en base a 5 000 estudios realizados en los últimos 30 años"; SAM página 56).

Este hecho o manera de planear al margen de los verdaderos intereses y de la problemática real de la producción campesina, evidencia la participación campesina en el ámbito inicial de la planeación; los campesinos son *objetos* de esta, no sujetos del plan.

En dicha planeación, aparecen contemplados como cualquier otro factor de la producción. No está de más recordar lo que mencionaban en un reciente trabajo sobre la organización campesina, S. Eckstein y otros: "...Se ha desperdiciado la experiencia, imaginación y capacidad técnica que tienen los campesinos, al imponerles valores, unas veces de buena fe, indudablemente los más, y otras buscando usarlos, en el logro de metas y objetivos ajenos a sus propios valores, o de acuerdo con los intereses

del sistema"<sup>10</sup> Este plan peca de los mismos defectos que los autores mencionados critican, y no sólo eso, sino que pone en evidencia el grave obstáculo para la consecución de las metas propuestas que esta "forma de planear" conlleva.

b) En el documento se reconoce, en el aspecto de la participación campesina, un doble discurso. Un discurso de apoyo a las formas tradicionales de organización campesina, por un lado, y un segundo discurso de organización para la producción, por el otro; lo que nunca queda claro es qué relación se establece entre ambos niveles de organización. Por ejemplo: "...Una acción diferente y fundamental para el éxito del programa de esta naturaleza, es la acción encaminada hacia la organización campesina que permita generar una dinámica productiva positiva, cuya agrupación, no compactación de parcelas, facilite la labor del técnico en su labor de inducir el cambio tecnológico, así como la distribución y aplicación de insumos" (SAM, página 66).

<sup>10</sup> S. Eckstein, *Et al*, "Factores de la organización campesina", Cía. Méx., 1979, pág. 222.

El interés concreto, en este caso, es *facilitar la labor del técnico para inducir el cambio tecnológico*.

Otro caso: "...El éxito de la estrategia producción-ingreso se conseguiría solo con la participación activa de los productores. La movilización organizada de los campesinos en torno de la producción de alimentos y planificación de esta son procesos que deben retroalimentarse" (SAM, página 98).

De esta manera, también lo importante es la *movilización organizada en torno de la producción de alimentos y la planificación de esta*. Aunque nunca queda claro en qué forma los campesinos pueden participar en esta planificación, máxime cuando sabemos que las metas de producción, el tipo de productos, los niveles tecnológicos, están predeterminados.

c) El plan tiene sus niveles de organización propios, que son los *distritos de temporal* (DT); el discurso de movilización y organización campesina queda subsumido a las necesidades operativas de estos DT.

Supuestamente, esta célula —DT— es el mecanismo de mediación entre el cerebro de mando y los campesinos concretos. Lo cual implica que todas las formas de organización campesina tien-

dan a equiparse a los DT. Este movimiento de organización es el que el Estado está dispuesto a apoyar. Ningún otro, ni implícita ni explícitamente.

De esta manera, lo que se produce es un desplazamiento de la concepción de la organización campesina en su sentido original, con su modelo cúspide, el ejido, en el caso mexicano, por otra superorganización de corte "moderno" y nada original de producción tipo agrícola industrial.

Lo que, a mi juicio, es más importante destacar de esta reestructuración, es el hecho siguiente: La asignación de metas de producción, criterios tecnológicos y de consumo, formas de trabajo "inducidas", control y supervisión del proceso productivo y control, definición y supervisión del reparto del producto; implican la total expropiación del proceso productivo de los campesinos; es decir, se completa el proceso de subsunción formal mediante la subordinación del proceso laboral directamente al capital.

Aunque sin afectar formalmente la estructura de tenencia de la tierra (con la salvedad de lo visto en el punto anterior) en el sector rural del país, se esfuma el vínculo de dominio entre el individuo o colectividad y la tierra.



La participación de los campesinos en la definición de sus estrategias queda equiparada a la participación de los obreros en una empresa paraestatal que trabaje con un plan de acuerdo con prioridades nacionales.

Si los campesinos no aceptan tal situación, no hay problema, en primera instancia; no se "*compartirán riesgos*" con ellos, y pueden seguir siendo "dueños de su miseria". Y esto, hasta cierto punto, pues el riesgo de expropiación o simple toma de sus tierras en "arriendo" es alto.

Este proceso de articulación, integración o estrictamente *subsuncción campesina* obliga a los campesinos a adecuar sus organizaciones a los DT, ya que es, tomando como punto de partida estas unidades de mando unificado, el lugar donde la estrategia campesina, que de seguro rebasa con amplitud las posibilidades y necesidades de los aspectos productivos del plan, puede enfrentar en el ámbito programático a sus "nuevos patrones".

El fortalecimiento de las organizaciones campesinas en el plan, se refiere al apoyo a los ejidos o pequeños propietarios hacia la creación de uniones de ejidos y sociedades de crédito rural. Estas formas "superiores" de organización, formas pirami-

dales de democracia, encubren la corporativización del trabajo (y del consumo), cuya característica fundamental es el de nacer subordinadas a las necesidades del plan. Como en el caso de la experiencia de los "ejércitos del trabajo" que funcionan en el Estado de México desde hace algunos años.

La transformación de los campesinos, en todas sus modalidades, en trabajadores rurales, estrictamente en las áreas donde el SAM intervenga, ya que no existe la capacidad o posibilidad, o necesidad de generar este modelo más allá de las zonas donde el "esfuerzo del capital" reditúe un valor suficiente que lo justifique, significa el fin de la economía campesina, la forma de vida campesina que discursivamente se apoya, y que el plan, de manera por demás contradictoria, no se propone transformar.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> En el desarrollo del plan, se hace referencia a la no modificación del trabajo campesino; por ejemplo: (...) pueden ser llevadas (las zonas escogidas JDV) de su producción actual a la potencial, *usando y mejorando las mismas prácticas culturales campesinas, sin imponerles cambios tecnológicos ajenos a su realidad* (...). pág. 56, SAM (subrayados JDV).

d) Ahora bien, esta situación crea un tipo de trabajador rural especial, ya que, aunque queda del todo subsumido a las necesidades del plan, las ventajas que vendrían de este descarnamiento de la relación capital-trabajo se anulan, debido a que estos trabajadores rurales, también son socios y, por ejemplo, no pueden tener acceso a organizaciones sindicales. Es decir, que no se descorre el velo de la contradicción que surge a partir de la implementación del plan, e impide a los campesinos ver a este y sus agentes como lo que son: patrones.<sup>12</sup>

Para lograr esta forma de subsunción *sui generis*, ya que si bien modifica el proceso productivo e impone un régimen salarial, mantiene el vínculo formal de los campesinos con la

tierra,<sup>13</sup> se crea una figura específica: el "riesgo compartido", que trataré en el punto siguiente.

Esquemáticamente, hemos visto qué participación es la que los campesinos tendrán en la consecución de la meta de la autosuficiencia como trabajadores, como fuerza de trabajo; para este proyecto ellos aportarán sus brazos y sus tierras. Si se logran avances productivos (lo cual es evidente) no quiere decir que los campesinos logren mejores condiciones en la negociación clasista. El carácter vertical y encubierto de todo el proceso generará la imagen de que los aumentos productivos son el resultado del plan, no del incremento del esfuerzo campesino; esta situación, a mi juicio, tiende necesariamente a reforzar la dependencia ideológica de estos.

<sup>12</sup> Un ejemplo de esto es la figura del "Jefe del distrito de temporal"; coordina El Comité Directivo del Distrito de Temporal, resume en su persona la jefatura de todas las secretarías y dependencias que inciden en el campo mexicano, resuelve los conflictos en el interior de los distritos. Es autoridad agraria, en primera instancia; define las tierras ociosas, niveles de crédito, niveles tecnológicos, etc. Finalmente, para motivarlo, gana comisiones, "incentivos a la produc-

ción regional". Lo más parecido a las atribuciones de este individuo son las "mayordomías" de la hacienda mexicana.

<sup>13</sup> Marx dice: "(...) cuanto más plenamente se enfrentan esas condiciones (...objetivas y subjetivas...) de trabajo como propiedad ajena, tanto más plena y formalmente se establece la relación entre el capital y el trabajo asalariado..." K. Marx, *El capital*, tomo I, cap. VI, inédito, Siglo XXI, pág. 61.

Todo ello se le presentará al campesino como el resultado de "la fuerza productiva del capital, no como la fuerza productiva del trabajo".

Si lo que se producen son fracasos (lo cual es muy probable) siempre se podrá echar mano de la imagen del campesino improductivo y reacio a modernizarse; el "potencial productivo dormido" que no quiere despertar.

### III. LO HAGO POR TU BIEN. . .

El hecho de que el gobierno acepte el "riesgo compartido" con los campesinos, da la seguridad del verdadero cambio en la política agraria de este sexenio y, asimismo evidencia la verdadera voluntad de alianza del Estado mexicano con ellos.

a) En principio, podemos estar totalmente a favor de esta política; pero también debemos ver qué significación tiene en el marco de la implementación del SAM, que, como ya he tratado de mostrar, padece de los tradicionales vicios de autoritarismo y, al mismo tiempo, refleja una avanzada de los sectores burgueses agrarios sobre el territorio nacional.

El artículo 55 de la Ley del fomento dice así: (. . .) Sólo se

compartirá riesgo con los productores de distritos de temporal que sean ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios, cuando sus predios no rebasen la superficie equivalente a la unidad de dotación ejidal de la zona correspondiente, siempre que se obliguen a cumplir los programas especiales o de contingencia a que se refiere esta ley, o se acepten los compromisos de productividad que expresamente autorice esta secretaría" (. . .).

De los dos pre-requisitos para "compartir los riesgos", el primero, el referido al tamaño del predio, no significa mucho; el control de grandes extensiones de terreno, por parte de los neolatifundistas, no se ve afectado por dicho requisito, ya que su control deviene de la formación de una "clientela" ideológica, no de la compra de tierras. Podrán seguir disfrutando de ese control y además, tener todos los beneficios del SAM.

El segundo requisito (obliguen a cumplir. . .) no hace más que mostrar la sujeción absoluta de los campesinos y sus tierras a las necesidades del plan.

Ahora bien, en la ecuación "compartir riesgos", siempre se da por sentado que *es el Estado* el que comparte riesgos con los

campesinos; ¿esto es así?

Mirando con detalle, a mi juicio, es al revés; ya que en realidad, el principal riesgo es para los campesinos, debido a que la puesta en marcha de todo aparato productivo centralizado y con riesgos muy altos, que implica tecnologías ajenas a los campesinos (se le "inducirán nuevas) y que puede producir desastres ecológicos importantes, es en las tierras de los campesinos.

Por ejemplo: la introducción de semillas mejoradas (*incomestibles*), fertilizantes, plaguicidas y maquinaria, implica un riesgo mucho mayor en la producción que las semillas criollas. Estas últimas siempre, producen (pueden rendir muy poco); pero nunca dejan de dar. En muchos casos, su débil rendimiento se debe a la pérdida de la forma tradicional de mejoramiento de estas semillas, (su selección). En cambio, las no criollas, o se dan en condiciones óptimas o no se dan. El mismo punto 106 del proyecto lo aclara: "...la adopción del cambio tecnológico representa un riesgo mayor, aun cuando existan perspectivas de mayor producción; el uso de semillas mejoradas requiere del uso de fertilizantes y pesticidas para que se produzca óptimamente en un año normal, esto es, los insumos deben usarse en paquete, sin embargo, si el año

no es normal (...) produce por debajo de las semillas criollas (es decir nada, JDV) es más conveniente para los campesinos usar la tecnología tradicional".

Si pensamos, por ejemplo, que en los últimos 67 años (1910-1977) se han desatado 38 sequías, 8 de ellas consideradas desastrosas, podemos suponer el nivel de los riesgos involucrados, si se trata de tierras de riego. En el caso de ser tierras de temporal, la situación es bastante aleatoria, puesto que en este caso no solo es necesario que llegue el agua, sino que llegue en un momento determinado. Puede llegar antes o después, y esto afecta en forma definitiva a los resultados de la cosecha; por lo tanto, el análisis o cálculo de riesgos, aparece bastante débil, o simplemente optimista.

Ahora bien, si falla el plan por las causas mencionadas, o por otras (por ejemplo, hay que considerar la ineficiencia en la distribución de insumos, las fallas en la asistencia técnica, etc.; todas estas situaciones que en nuestra realidad pueden convertirse en el riesgo más alto, y cuya desaparición no puede verse en corto tiempo), entonces operará el seguro de la cosecha; es decir, el riesgo compartido, que implica la asunción, por parte del Estado, de la alimentación del campesino; se les

darán sus *canastas básicas*. Dice el punto 62 del SAM: (...) el ajustarse a las recomendaciones del técnico, le garantiza en caso de siniestro un mínimo de producto que se establecerá sobre los rendimientos medios del distrito en que se ubica el predio. Esta garantía sobre resultados se pagaría en especie, de acuerdo con un calendario en la red de bodegas o almacenes del Estado (...).

En este caso, lo menos que resulta es irónico el suponer que el riesgo compartido es la demostración de que el Estado ha decidido apoyar a los campesinos en forma definitiva.

En las condiciones de la industria, si la producción fracasa, los obreros habrán obtenido íntegramente, no obstante de ello su parte del producto (aunque sea poco). Con respecto del riesgo compartido, si la producción fracasa, es como si el obrero tuviera que asumir los riesgos con el patrón y aceptar una parte de su salario, en vez del salario íntegro.

De esta manera, el Estado, se desentiende de la responsabilidad que deviene del control absoluto de los medios y los procesos productivos y del reparto del producto. El Estado no tiene que asumir los costos de reproducción total de la unidad campesina, simplemente

se compromete a la *canasta básica recomendable*.<sup>14</sup>

Aunque pensemos que esto es mejor que nada, hay que poner atención en los riesgos que para la organización campesina significa esta ligazón indestructible de los campesinos con el Estado. Los corporativiza, ya no sólo a partir de las promesas de obtener tierras y crédito algún día, hoy corporativiza su supervivencia, es decir, *corporativiza su consumo*.

Esto nos indica necesarias investigaciones sobre la "nueva etapa agraria y agrícola mexicana", más plenamente capitalista, en las que se explicitarán con suficientes detalles las formas específicas de sujeción, subordinación y explotación que el Estado mexicano viabiliza sobre las empobrecidas masas campesinas.

<sup>14</sup> En el caso mismo de no fracasar la producción, parece ser igual; así lo demuestra Héctor Tejera, en su trabajo publicado en esta misma publicación. Al efectuar los cálculos del crédito con respecto a las jornadas, los resultados son de que "(...) El pago de salarios mínimos en el aumento de las cuotas de crédito establecido rebasan con mucho el monto del crédito asignado por hectárea (...)" "La concepción del campesino y la estrategia crediticia".

Habrá que investigar qué significa esta nueva "mediería" con "DN3" en caso de siniestro.

Esto evidencia cómo hoy, otra vez, la supuesta propiedad de la tierra es el mecanismo ideológico que utiliza el Estado mexicano para profundizar la explotación capitalista por el territorio nacional, mientras mantienen permanentemente subordinadas a las masas campesinas.

#### IV. CLARO QUE LUCHAMOS... PERO PARA GANAR

Finalmente, considero que sería interesante discutir el aspecto referido a ciertas interpretaciones que parten del supuesto de que uno de los pivotes causales del SAM es el ascenso del movimiento campesino. Es decir, que el multicitado

proyecto resulta ser producto, casi una conquista, del movimiento campesino.<sup>15</sup>

No se trata de "subestimar o despreciar el movimiento campesino real, es decir, las luchas rurales tal y como se están dando en estos momentos";<sup>16</sup> como bien dice Armando Bartra, criticando a las posiciones que apriorísticamente le restan o le invalidan el carácter de revolucionarios a los campesinos. Pero puede resultar altamente confuso y peligroso equivocarse en contrario.<sup>17</sup>

A mi juicio, el SAM no puede más que expresar la debilidad extrema del movimiento campesino, lo contrario, es difícil de suponer. ¿Cómo se incrustó un proyecto con las características que hemos esbozado en puntos anteriores, con un movimiento campesino en alza? Resulta una incongruencia.

<sup>15</sup> Ver, por ejemplo, G. Gordillo y F. Rello "El campo mexicano a la hora de la sequía", en *Nexos* 29, México. "(...)"

<sup>16</sup> Armando Bartra.

<sup>17</sup> Esto es lo que pasó con el grupo de intelectuales de izquierda que dio su apoyo al SAM, tal vez sin conocerlo con detalle y, posteriormente, dio su desaprobación a la Ley de fomento a la producción agropecuaria, como si entre los dos documentos se encontraran contradicciones irreconcilia-

bles; es, por esta razón por la que posteriormente llevaron la discusión del terreno real de la lucha de clases en el campo mexicano, al terreno de la burocracia y el ajedrez de sus sectores; para ejemplificar esta posición puede verse: de Gustavo Gordillo y Fernando Rello, "El campo mexicano a la hora de la sequía", en *Nexos* 29, México, 1980, y los artículos de Rello en *Unomásuno* los días 15, 16 y 17 de diciembre de 1980.

El panorama de la lucha de clases en el campo mexicano previo al SAM es por demás negativo para la clase campesina.

La marcha atrás que significó la solución lópezportillista a las expropiaciones echeverristas, no fue exclusivamente una concesión ideológica, sino la presión de la burguesía agraria, sólidamente asentada, a raíz, entre otros aspectos, del establecimiento de vínculos orgánicos con los consejos coordinadores empresariales. Productora importante de divisas, con una gran y sofisticada capacidad para la producción, era efectiva.

Las manifestaciones de prepotencia alcanzaron a crear un clima desestabilizador altamente peligroso. Por el otro lado, los campesinos tenían la desventaja evidente; totalmente desarticulados como clase; continuamente golpeados en sus alternativas de lucha a nivel local; sin alianzas horizontales y sin alianzas con otros sectores de la población; es decir, con unas condiciones de negociación absolutamente deterioradas, aun las de carácter oficial, (recordemos el mutismo de la CNC y el desmantelamiento de la SRA).

Sumado a esto, el efecto real de la crisis, que les obliga a mantener una lucha por la sobrevivencia, a nivel de unidad familiar; era por demás evidente que cualquier proyecto tendría la impronta del sector que, en la disputa por el sector rural de la nación, tuviera el poder en las

condiciones de negociación, independientemente de las buenas intenciones de los sectores de la izquierda que actúan en la burocracia.

No obstante, la estrategia tendría que armonizar los dos polos de la contradicción. Esto significaba, para el Estado, la necesidad de manejar la doble política tradicional hacia el campo mexicano; pero en una fase superior que se concreta en mínimos de nutrición para el campesinado y espacios para expandir sus negocios a los burgueses; es decir; el SAM, en último análisis.

¿De dónde, entonces, proviene la concepción de que el SAM significaba o era el resultado del ascenso del movimiento campesino?

A mi juicio, deviene de una confusión bastante generalizada: la tendencia general a confundir lo que podemos llamar *luchas campesinas* con *movimiento campesino*.

No obstante que el espacio impida una discusión amplia de este aspecto, considero conveniente hacer algunas anotaciones.

Independientemente del aumento cuantitativo de las luchas campesinas, por su número no se convierten en movimiento campesino.

Las luchas campesinas se refieren, sobre todo, a problemas de carácter local mayormente referidos a la tenencia de la tierra y a la defensa de sus intereses inmediatos, los cuales, en muchos casos, se sitúan en la defensa de la vida, en sentido literal. Por lo común, estas luchas

son de *respuesta* defensiva a las embestidas sistemáticas de la burguesía agraria en la zona específica. Son luchas en las que el campesinado pide que el Estado cumpla y vigile a sus agentes y a los privados. Es decir, son luchas en el marco de las condiciones de explotación imperantes, que, por lo demás, son extremosas.

Los segundos, los movimientos campesinos, se refieren a problemas de índole más general, que de inmediato tienden a vincular a los campesinos en el nivel horizontal, y que atañen, las más veces, al núcleo de las relaciones específicas de explotación del campesinado, y se concretan como *ofensiva*. En este sentido, las manifestaciones de repudio al SAM por las organizaciones campesinas, y después de repudio a la Ley de fomento, son ejemplo de la gestación de un movimiento campesino.<sup>18</sup> Aunque vinculadas en el problema de la tierra como el central, que como hemos visto en las páginas anteriores se ha convertido

en ventaja para el capital, no obstante, prefiguran una posibilidad de lucha superior.

De cualquier manera, la posibilidad de que un movimiento campesino, actúe como tal, requiere de múltiples condiciones que no estaban presentes en el momento de la incrustación del proyecto mencionado.

Considero que la sobreestimación de las luchas campesinas por su número, en términos de la posibilidad de imponer un proyecto, fue uno de los elementos centrales de confusión, aunque las condiciones de imposición del proyecto estaban bastante claras desde sus inicios; recordemos lo que decía uno de sus principales impulsores: "(...) hay en el país una voluntad expresada en un Estado, en el Estado mexicano, un Estado fuerte, (...) hay una realidad nacional e internacional que hace interesante e importante reactivar la agricultura y hacer partícipes a los campesinos del acontecer nacional, y

<sup>18</sup> "(...) La proposición del SAM por el actual régimen, de *ninguna manera* podrá ser aplicada en el marco de la actual estructura de tenencia de la tierra. Que cualquier aplicación en este sentido solo podrá ser por la decisión y participación democrática de los campesinos y, de ninguna manera, por la política burocrática y

represiva con la que se desempeña el actual régimen (...)" *Resoluciones del segundo encuentro nacional de organizaciones campesinas independientes*, mimeo pág. 1, citado por Rosario Robles en "Notas sobre un campesinado con cabeza", Teoría política, núm. 3, México, enero-marzo 1981, pág. 144.



hay un Estado que puede viabilizarlo (...).<sup>19</sup>

El carácter marginal de la participación campesina y la prepotencia del Estado, mostrados en las frases anteriores, implican que no había que ser muy perspicaz para darse cuenta de la debilidad de la situación campesina *a la hora del SAM*.

El SAM logrará aumentos en la producción de básicos, tal vez hasta lograr la autosuficiencia, los costos de ella serán pagados por los campesinos, reduciéndoles las tierras, aumentando la proletarianización abierta y encubierta, corpo-

rativizando su consumo; las tendencias del desarrollo del capitalismo en el país, particularmente en el sector agrario, han demostrado su dirección inequívoca. Tal vez, quizá la gran experiencia para los campesinos, que resultará del proyecto, sea paradójicamente *la esperanza* que tuvieron en él. Esto habrán de tenerlo muy en cuenta a la hora de establecer posibles alianzas en lo futuro con otros sectores de la población que, no obstante, de gozar de posiciones privilegiadas para entender los mecanismos de la hegemonía y la dominación, participan en las *esperanzas nacionales*.



<sup>19</sup> Cassio Luisselli "Problemas de un esfuerzo", *Comunidad Conacyt*, junio 1980, año VI, núm. 114, México, pág. 86.

# DOCUMENTOS

## Sistema alimentario mexicano

---

### PRIMER PLANTEAMIENTO DE METAS DE CONSUMO Y ESTRATEGIA DE PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS BÁSICOS 1980-1982\*

#### I. PLANTEAMIENTO ESTRATEGICO

1. Se presentan aquí metas de consumo alimentario y medios para satisfacerlas desde dos vertientes fundamentales: un rápido aumento en la producción de alimentos básicos y apoyos múltiples al consumo de las mayorías empobrecidas de México. Se cuenta para ello con un perfil actualizado de la situación nutricional del país y con un análisis de la estructura del consumo de alimentos que nos permite fijar y cuantificar metas alimenticias para segmentos específicos de población y regiones críticas desde el punto de vista de nutrición y pobreza.

Consecuentemente, se propone un ambicioso esquema de producción de alimentos básicos, encaminado a la autosuficiencia, tanto para el sector agropecuario como pesquero y se aportan elementos para su correcta distribución y consumo. Se señalan asimismo decisiones solidarias del Estado concertando acciones y compartiendo los riesgos aparejados a la producción agropecuaria y pesquera.

\* Oficina de Asesores del C. Presidente. Elaborado conforme al grado de avance (1o de marzo de 1980), versión mecanográfica.

2. La viabilidad de México parece afirmarse cada día más en un mundo en crisis que prepara graves confrontaciones. Nuestro país cuenta con abundantes recursos materiales y humanos, una economía en crecimiento y diversificada y con un favorable balance energético que permite cancelar restricciones al desarrollo y a la soberanía financiera.

Pero contamos, además, para no hacer espejismo esa viabilidad, con voluntad política expresada en un Estado fuerte y organizado que nos debe convertir en rectores de nuestra propia modernización, cifrada en la incorporación creciente de nuestra joven población y no en su progresiva marginación. México tiene todas las posibilidades, históricas y materiales para tomar un rumbo que revierta vigorosamente tendencias que, precisamente en estos momentos de graves definiciones internacionales nos pueden conducir a la desnacionalización por la vía de la dependencia económica y tecnológica, incapaz de liberar cabalmente nuestras propias energías materiales y culturales.

El Estado mexicano, como pocos, puede hoy actuar ampliamente desde una perspectiva estratégica, induciendo acciones, concertando alianzas populares para transformar, finalmente, viejas necesidades en activas demandas. Concretamente: toca a nuestro gobierno la quizá irrepitable y única posibilidad de satisfacer sin concesiones innecesarias nuestro gran potencial de crecimiento, ampliando la base productiva y el mercado interno. Sentando así bases sólidas de soberanía y de una economía eficiente y poderosa.

3. El gobierno del Presidente López Portillo, en consecuencia, ha considerado a los alimentos y a los energéticos como vectores convergentes en esta estrategia de producción y desarrollo. El esfuerzo realizado en la exploración y explotación de energéticos, medido en inversión y producción, simplemente no tiene precedente comparable en nuestro país ni en ningún otro de tamaño similar: ahora ya están los elementos para crecer sin la atadura del estrangulamiento externo y la servidumbre financiera. El reto es hacer del petróleo, que se agotará más pronto que tarde, un medio en nuestra estrategia de desarrollo autónomo y es por esto que debe dársele ya plena expresión a la otra —más difícil y fundamental— prioridad: el logro de una adecuada y autosostenida producción y consumo de alimentos populares, con un propósito redistributivo del ingreso.
4. Es así que dar cabal cumplimiento a la prioridad de alimentos no se puede reducir solamente a su dimensión de justicia social. También se sustenta en dos razones adicionales de singular importancia: económica y de soberanía.

Así, por una parte resulta indispensable para poder reorientar los consumos de las mayorías hacia la satisfacción de sus mínimas necesidades de bienestar: sólo por la vía de producir y distribuir masivamente alimentos básicos, el país puede organizarse para rescatar su agricultura, dinamizar sus pesquerías y ensanchar su mercado interno, y lo hará por la vía de más rápida y eficiente respuesta: la creación de empleos rurales y, en consecuencia, propiciando una mejor distribución del ingreso, como precisaremos más adelante.

5. Por otra parte, atiende a una impostergable necesidad de soberanía, particularmente grave en la actual coyuntura internacional, donde el llamado "poder alimentario" cobra singular relevancia. Si no queremos hacer nugatorias las ventajas únicas y transitorias de nuestra favorable posición energética, es imprescindible una política de autosuficiencia en materia de alimentos básicos, sobre todo en cereales y oleaginosas. Desde luego, no se considera la autosuficiencia como una terca y onerosa autarquía, ni va contra de nuestros convenientes exportaciones de hortalizas y frutas: simplemente, se afirma que México a diferencia de la mayoría de los países del Tercer Mundo, tiene sobrado potencial para ser autosuficiente en granos sin penalizar la producción de otros bienes.
6. De aquí se desprende que las razones para la autosuficiencia son múltiples e importantes. En primer lugar porque los alimentos se seguirán usando cada vez más como elementos estratégicos de negociación y aún de presión. Los Estados Unidos, por ejemplo, que pierden rápidamente competitividad internacional, dependen si bien a costos crecientes, cada vez más de los alimentos para equilibrar su balanza de pagos e impulsar su estrategia económica internacional. Así, lo que sucede ahora entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, viene sucediendo con muy diversos grados de intención y medida con muchos otros países.

Pensamos que el "bien salario" por excelencia, el alimento, no puede someterse a las veleidades de la oferta externa. Vemos que son los mismos países desarrollados los que procuran la "seguridad" o autosuficiencia alimentaria, ello a pesar de que a menudo los precios internos sean mucho más elevados que en el mercado internacional. Destaca el ejemplo de Japón, cuyo arroz se produce internamente a un costo varias veces superior al internacional, pero aún así se procura la autosuficiencia a fin de no perder "seguridad alimentaria". Esto puede ser más válido para un país como México: pobre aún, más dependiente y con una población que crece y se rejuvenece.

Si vamos —inescapablemente ya— a ser potencia energética, más nos vale, por lo menos, ser autosuficientes en materia prima.

7. También vemos que en este caso, las premisas de las “ventajas comparativas” ni se satisfacen en presencia de mercados tan imperfectos como el internacional de granos cerealeros y oleaginosos y que se deben subordinar a la necesidad de dar paso a una real y eficiente potencialidad de producir granos básicos, precisamente por y para los campesinos que los están demandando.

En efecto, 5 ó 6 firmas, la mayoría norteamericanas, controlan cerca del 85% del mercado mundial de granos. Y éstos tienden a encarecerse a medida que, por un lado, la asombrosa productividad de la agricultura norteamericana empieza a encontrar límites en la expansión de su frontera agrícola y en el encarecimiento de su producción, muy intensiva en energéticos. Y por el otro, los crecientes déficits mundiales de granos empujan rápidamente hacia arriba los precios (se calcula que en 1985 los países en desarrollo tendrán un déficit casi del doble que el actual: 85 millones de toneladas métricas). Cabe subrayar que los productos que más se han encarecido en el mercado internacional durante los últimos 5 años han sido los cereales y las oleaginosas,<sup>1</sup> cuyos precios se elevaron por encima de las manufacturas y del mismo petróleo.

<sup>1</sup> La causa del aumento de precios de las oleaginosas es particularmente interesante. El control del 95 por ciento del mercado mundial de soya en grano y del 60 por ciento de las pastas y aceites de soya, combinado con el control de la tecnología para producir alimentos balanceados a partir de este producto, le permiten a Estados Unidos una gran capacidad de manipulación de la situación alimentaria de Europa y crecientemente, de los países dependientes que están expandiendo su ganadería orientada a la exportación. Hoy por hoy, el manejo de los precios relativos entre los alimentos (particularmente el de la soya), los energéticos y las manufacturas están constituyéndose en un arma central de política económica de Estados Unidos frente a Europa como sus principales competidores en manufacturas. Siendo ésta dependiente de sus importaciones de oleaginosas para su producción de alimentos de origen animal, los cuales son básicos en la dieta de estas sociedades, la manipulación de su oferta y precios por parte de Estados Unidos contribuye a elevar el costo de la fuerza de trabajo europea y a reducir, consecuentemente, la competitividad de sus manufacturas. Ello es así porque la oferta y precios de la soya

8. Más aún, los países avanzados propician una "modernización" en el patrón de alimentos, a partir de la proteína animal pero con aditivos y procesos industriales añadidos que resultan enormemente más caros en unidad de caloría y gramo de proteína. Esto corresponde a países donde el nivel y la distribución del ingreso permite que el ingreso de los consumidores crezca más aceleradamente que su gasto en alimentos: la traslación irrestricta de tales patrones de producción y consumo a países pobres con graves desequilibrios sociales, ha sido decisiva en el deterioro real observado de la nutrición de más de la mitad de los habitantes del planeta, en la última década, según lo señala la FAO.
9. En México, esta modernización, que hemos llamado "marginalizante" ha contribuido de manera no exclusiva pero sí importante a la crisis agrícola de nuestro país, misma que se inicia hace década y media cuando el temporal maicero se desploma y empieza una vertiginosa sustitución de maíz por sorgo, un crecimiento aceleradísimo de la demanda de soya (y su oferta) y una creciente desviación de maíz para consumo animal a expensas del consumo humano. De tal suerte que pasamos a comprar y a precios crecientes lo que antes exportábamos.
10. Es así que nuestro sector primario se ha venido mostrando incapaz de seguir apoyando —con producción y empleos— al crecimiento general de la economía. Crecimiento que sí, en la nueva coyuntura, es impulsado sólo por la industria y los energéticos, deberá satisfacer su gran demanda de alimentos con crecientes importaciones, sustrayendo a la inversión productiva y reproducible, enormes recursos provenientes de los excedentes petroleros, peligro inminente y de suma gravedad, como atinadamente nos lo hiciera ver el Plan Nacional de Desarrollo Industrial.
11. Es así que las actuales tendencias de interacción internacional de nuestro sistema alimentario en su conjunto, crecientemente dependiente<sup>2</sup> en la importación de granos deben, y pueden, revertirse drásticamente pues contradicen en lo fundamental la estructura productiva, social y política del sector

para la producción de alimentos balanceados, son factores determinantes en la ganadería y la avicultura tecnológicamente avanzadas.

<sup>2</sup> Las importaciones de granos básicos representaban el 9% del total sectorial en 1965, el 67% en 1975 y el 80% en 1980.

agropecuario mexicano y comprometen seriamente la nueva estrategia económica del país.

Así pues, satisfacer la autosuficiencia alimentaria añade al objetivo de justicia el de soberanía y producción y es así congruente con nuestra realidad y filosofía política.

## II. ESTIMACION DE METAS DE CONSUMO ALIMENTARIO

12. Para poder dirigir eficaz y eficientemente las acciones gubernamentales hacia la autosuficiencia alimentaria, se elaboraron metas concretas y cuantificadas de consumo que pudieran ser traducidas a metas de producción.
13. Así, se comenzó por configurar un perfil alimentario de México suficientemente amplio y puesto al día. Este perfil se realizó conjuntamente con el Instituto Nacional de la Nutrición durante el segundo semestre de 1979, mediante una encuesta rural y urbana por la que fueron encuestadas más de 21 000 familias de 300 comunidades rurales y asentamientos urbanos representativos.

Comparando los resultados obtenidos con los de encuestas regionalmente semejantes que ha venido realizando el Instituto Nacional de la Nutrición desde 1959, principalmente con la de 1974, encontramos cambios sustanciales en las dietas rurales y urbanas, particularmente acentuados durante los últimos 5 años.

En las zonas rurales, un poco menos del 90% de la población padece subconsumo calórico y protéico en algún grado, esto es, 21 millones de personas. Alrededor de 9.5 millones de ellas tienen un déficit calórico grave que va del 25 al 40% con respecto al mínimo normativo, que es de 2 750 calorías diarias por persona.

Entre las áreas urbanas encuestadas se detectó por lo menos un millón de personas en el Distrito Federal cuyo consumo es inferior a las 2 000 calorías diarias, lo que los iguala a la situación de "mala nutrición" de las zonas rurales.

Atendiendo a las grandes regiones del país, el perfil nutricional actual con respecto al de 1959 indica que sólo en la región norte aumentó el consumo de calorías de un promedio de 2 131 a 2 222 por persona al día; en el golfo y occidente el promedio se mantuvo constante, pero disminuyó en la zona centro de 1 901 a 1 752, en la zona sur de 1 911 a 1 755 y particularmente en el sureste donde cayó de 2 007 a 1 577.

Cabe destacar que aún en el caso de la zona norte, la población no consume el mínimo normativo de 2 750 calorías diarias, recomendado por el Instituto Nacional de la Nutrición.

14. Privilegiando el criterio nutricional, pero sin dejar de considerar las otras necesidades de mínimos de bienestar, hemos definido la Población Objetivo como una expresión dinámica que adquiere diferentes modalidades en el tiempo y por regiones. Esta población la integran quienes no alcanzan en la actualidad a cubrir los mínimos normativos nutricionales de 2 750 calorías y 80 gramos de proteínas; para 1979 esta población era de unos 35 millones de mexicanos.

15. Debido a la situación nutricional que presenta una parte de la población del país y que ha sido definida como de "muy bajo nivel nutricional" y para poder actuar en el corto plazo, fue necesario definir una *Población Objetivo Preferente*; ésta asciende en el año de 1979 a 13 millones en las áreas rurales y a 6 millones en las áreas urbanas, lo que hace un total de 19 millones de habitantes.

La población infantil, en quien incide principalmente la desnutrición, representa una elevada proporción de la Población Objetivo Preferente; en las áreas rurales el grupo de edad entre 0 y 9 años representó para 1979 algo más del 33%, aproximadamente cuatro millones de niños y si agregamos el grupo de 10 a 14 años, el porcentaje sube a más del 46%, alrededor de 6 millones de niños. Por otra parte, en las áreas urbanas, el grupo de 0 a 9 años con problemas nutricionales representó más del 32%, cerca de 2 millones de niños y considerando hasta los 14 años la participación relativa asciende al 45%, lo que significa algo más de 2.7 millones de niños. Por lo tanto, del total de la Población Objetivo Preferente, el grupo de 0 a 9 años representa alrededor de 6 millones de niños y hasta 14 años 8.5 millones de niños.

16. La distribución espacial de la Población Objetivo Preferente ha permitido identificar lo que hemos denominado *Zonas Críticas*. Estas zonas se concentran en 688 municipios<sup>3</sup> del medio rural y en las barracas periféricas de las ciudades. Para caracterizar más ampliamente estas zonas se analiza-

<sup>3</sup> En el caso de Oaxaca, se consideraron distritos; si se hubiesen computado por municipios, la cifra sería considerablemente mayor.



ron los otros mínimos de bienestar: salud, educación y vivienda lo que mostró una alta correlación con el déficit nutricional.

Todos los elementos que caracterizan a las zonas críticas permiten tener un diagnóstico más real de la situación nutricional y de las necesidades básicas de los grupos de la población que requieren atención inmediata por parte del Estado.

17. Ahora bien, a partir del perfil nutricional y de la identificación espacial del grupo objetivo, pasamos a analizar la encuesta del ingreso-gasto de 1977 que nos revela el patrón de consumo entonces prevaleciente entre la población de menores ingresos (60 por ciento del total de familias), para conformar lo que hemos llamado la canasta de consumo actual (CCA).

Los componentes de la canasta de consumo actual los clasificamos en:

a) de mayor frecuencia, b) de frecuencia intermedia y c) de baja frecuencia, considerando fundamentalmente la cantidad y la frecuencia con que se consumen.

18. La canasta de consumo actual, es una visión fotográfica que proporciona la estructura del consumo de alimentos al segundo semestre de 1979; al comparar el patrón de consumo reflejado por la canasta de consumo actual, con las encuestas nutricionales hechas durante los últimos 20 años, observamos cambios sustanciales en la estructura del consumo, particularmente durante los últimos cinco años.

En efecto, EN LAS AREAS RURALES, el consumo promedio de maíz por persona ha bajado de 407 gramos por día en el periodo de 1959-64 a 324 gramos en 1979, el frijol de 56 a 35 gramos en el mismo periodo, el de pan y pastas subió de 36 a 45 gramos, así como el huevo aumentó de 15 a 27 gramos, la leche de 76 a 102 gramos y grasas de cocinar de 14 a 27 gramos en el periodo mencionado.

EN LAS AREAS URBANAS los cambios fueron menos espectaculares. Los hábitos básicos siguieron siendo prácticamente los mismos, incorporándose algo más de arroz y huevo a la dieta y continuando la tendencia al aumento en el consumo de productos industrializados de mala calidad nutritiva.

Así, el consumo de maíz se mantuvo en alrededor de 200 gramos por persona y por día, lo mismo que el de productos de trigo, aproximadamente 130 gramos, pero el consumo de arroz casi se duplicó al pasar de 21 a 39 gramos. Entre los productos de origen animal sólo el huevo registra un aumento considerable, de 23 a 53 gramos, mientras que la carne y la leche se mantienen casi iguales. Lo mismo puede señalarse con respecto a frutas y

**CUADRO 1**  
**CANASTA DE CONSUMO ACTUAL PARA LA**  
**POBLACION OBJETIVO<sup>4</sup>**

---

**SUPER BASICOS (de mayor frecuencia)**

1. Jitomate
2. Frijol
3. Cebolla
4. Chile fresco
5. Azúcar morena
6. Maíz en grano
7. Pasta para sopas
8. Manteca de puerco
9. Arroz
10. Café tostado y molido
11. Huevo
12. Raíces feculentas
13. Carne de res
14. Aceite vegetal
15. Pan dulce
16. Pan blanco
17. Leche bronca
18. Plátano tabasco
19. Galletas

**BASICOS (de frecuencia intermedia)**

1. Tortilla de maíz
2. Carne de puerco
3. Carne de aves
4. Queso fresco
5. Chocolate, cacao, té
6. Otros tipos de leche

**COMPLEMENTARIOS (de baja frecuencia)**

1. Limón
2. Leche fresca pasteurizada
3. Manzana
4. Aguacate
5. Harina de trigo
6. Pescados y mariscos frescos
7. Naranja
8. Harina de maíz
9. Pescados y mariscos secos y envasados
10. Mantequilla
11. Crema
12. Lechuga
13. Zanahoria

---

<sup>4</sup> Ordenados de acuerdo a la frecuencia del consumo de las familias.

## CUADRO 2

Número	Clave	Productos	Nivel de la variable	CBR ingesta neta grs per capita diarios	Porción comestible
<b>CEREALES</b>					
		<b>MAIZ</b>		<b>497.19</b>	
1	X1	Maíz en grano	EQ <sup>1</sup>	221.48	0.92
2	X2	Tortillas	EQ	268.25	1.0
3	X41	Massa	EQ	7.46	1.0
<b>TRIGO</b>					
		<b>Harina de trigo</b>		<b>106.14</b>	
4	X4	Harina de trigo	EQ	16.6	1.0
5	X5	Pan dulce	EQ	16.78	1.0
6	X6	Pan blanco	EQ	30.0	1.0
7	X7	Galletas	EQ	8.76	1.0
8	X8	Pastas	EQ	16.0	1.0
9	X9	Arroz	EQ	18.0	1.0
<b>LEGUMINOSAS</b>					
10	X10	Frijol	EQ	52.0	1.0
<b>FECULANTES</b>					
11	X11	Papa	EQ	23.04	0.82
<b>VERDURAS</b>					
		<b>Jitomate</b>		<b>35.59</b>	
12	X13	Jitomate	EQ	30.18	0.88
13	X14	Chile	EQ	1.82	0.91
14	X15	Cebolla	EQ	2.66	0.86
15	X16	Lechuga	EQ	0.24	0.62
16	X17	Zanahoria	EQ	0.69	0.63
<b>FRUTAS</b>					
		<b>Plátano</b>		<b>41.35</b>	
17	X18	Plátano	EQ	17.88	0.68
18	X19	Manzana	EQ	0.93	0.67
19	X20	Limón	EQ	4.77	0.62
20	X21	Naranja	EQ	17.95	0.63
<b>PROD. ORIG. ANIM.</b>					
		<b>Carne de res</b>		<b>278.58</b>	
21	X23	Carne de res	EQ	13.11	0.69
22	X24	Carne de puerco	EQ	7.1	0.71
23	X25	Carne de ave	EQ	6.72	0.56
24	X40	Carne de ovic.	EQ	5.46	0.78
25	X26	Huevo	EQ	25.52	0.88
26	X27	Leche fresca	EQ		1.0
27	X36	Manteca de puerco	EQ	2.0	1.0
28	X36	Pescado y marisco	EQ	8.67	0.51
<b>OTROS</b>					
		<b>Aceite vegetal</b>		<b>67.0</b>	
29	X37	Aceite vegetal	EQ	17.0	1.0
30	X38	Azúcar	EQ	50.0	1.0
<b>T O T A L</b>				<b>1 101.7</b>	

<sup>1</sup> EQ = Límite máximo y mínimo de consumo, debido a que el objetivo de la corrida fue cuantificar los niveles de macro y micronutrientes.

<sup>2</sup> Arroz Palay

## CANASTA BASICA RECOMENDABLE

CBR grs brutos per capita diarios	Por ciento	Precio \$/kg. (1977) <sup>4</sup>	Precio de la CBR (1977) \$	Índice de transformación	CBR grs brutos de prod. en estado natural
516.45	43.74				430.01
240.74	20.39	3.38	0.813	1.0	240.74
268.25	22.72	3.68	0.987	0.6897	185.01
7.46	0.63	2.51*	0.018	0.5714	4.26
106.14	9.0				131.48
16.6	1.41	6.15	0.085	1.5	24.90
16.78	1.42	18.46	0.309	0.675	11.32
30.0	2.54	6.66	0.196	0.945	28.25
8.76	0.75	12.90	0.113	1.68	14.71
16.0	1.36	8.98	0.143	1.575	25.20 <sup>3</sup>
18.0	1.52	10.30	0.185	1.5	27.00 <sup>3</sup>
52.0	4.40				
52.0	4.40	8.19	0.425		52.00
28.1	2.38				
28.1	2.38	6.07	0.170		28.10
40.9	3.46				0.90
34.3	2.91	8.11	0.278		34.30
2.0	0.17	12.46*	0.024		2.0
3.1	0.26	6.46	0.020		3.10
0.4	0.03	4.07*	0.001		0.40
1.1	0.09	3.49*	0.003		1.10
63.9	5.41				63.90
26.3	2.23	3.46	0.090		26.30
1.4	0.12	16.36	0.022		1.40
7.7	0.65	5.28*	0.040		7.70
28.5	2.41	2.17	0.061		28.50
306.0	25.94				306.00
19.0	1.61	37.52	0.712		19.0
10.0	0.85	43.39	0.433		10.0
12.0	1.02	40.38	0.484		12.0
7.0	0.60	47.45*	0.332		7.0
29.0	2.46	17.17	0.497		29.0
210.0	17.79	4.78	1.003		210.0
2.0	0.17	24.77	0.049		2.0
17.0	1.44	77.71	1.321		17.0
67.0	5.67				67.0
17.0	1.44	20.54	0.349		17.0
50.0	4.23	4.01	0.200		50.00
1 180.49	100.00		9.363 <sup>3</sup>		

<sup>3</sup> Precio de la CBR a precio de enero de 1980: \$14.038. Las variaciones (por ciento) de precios se tomaron para 1978 del índice nacional de precios al consumidor (alimentos y bebidas no alcohólicas) del "Boletín Mensual de Información Económica", SPP, enero 1979, pág. 69 y fue de 24.84; y para 1979 DICONSA de 20.1

<sup>4</sup> Precio promedio nacional de la Comisión de Salarios Mínimos excepto los que tienen asterisco(\*).

verduras. Pero, lo que cambió en forma explosiva es el consumo de productos industrializados de harinas refinadas y azúcar (10 a 30 gramos) y de refrescos (135 a 218 gramos). La estructura del consumo de alimentos varía mucho de un estrato socio-económico a otro.

Mientras el 10 por ciento más pobre de la población destinaba algo más del 32 por ciento del gasto total en alimentos al maíz y sus derivados, casi 8 por ciento en frijol, y alrededor de 22 por ciento en alimentos de origen animal, en el promedio nacional el consumo de maíz y sus derivados solo representan algo menos del 10 por ciento, el frijol apenas el 3 por ciento mientras que los productos de origen animal representan más del 37 por ciento.

Entre la población objetivo, la CCA se compone de 38 productos que representan el 86 por ciento de su gasto en alimentación. De estos 38 alimentos, el maíz y frijol representan el 36 por ciento del consumo y sumando los primeros 8, el gasto asciende al 61 por ciento.

19. La CCA es una primera visión de las necesidades cuantitativas de alimentos que presenta la población objetivo y de la potencialidad de diversas combinaciones de productos que podrían satisfacer los requerimientos nutricionales a bajo costo.

Esta era sólo una primera visión que fué llevada, a través de un largo proceso de aproximaciones sucesivas dentro de un modelo de programación lineal, a metas cuantitativas y cualitativas de consumo alimentario que hemos llamado la Canasta Básica Recomendable.

Su estructura y composición es la expresión real de las necesidades nutricionales tanto de la población nacional como de la población objetivo, relacionadas en ambos casos con hábitos de consumo regionales y capacidad de compra para adquirirla.

La Canasta Básica Recomendable cumple con cinco requisitos fundamentales.

- a) Cubre los mínimos nutricionales normativos.
- b) Considera los costos de producción de los bienes primarios que inciden en el precio final de los alimentos que la componen.
- c) Considera la capacidad de compra de la población.
- d) Considera los hábitos de consumo nacional y regional.
- e) Considera el potencial del país en recursos humanos y naturales del sector agropecuario y pesquero y de la industria alimentaria para producirla.

20. Las diferencias económicas, sociales y culturales de la población del país nos impuso la necesidad de elaborar y trabajar con dos Canastas Básicas Recomendables, una que expresara los requerimientos de la población objetivo y una CBR nacional que expresara los requerimientos del resto de la población y nos proporcionara indicaciones generales.

Por ejemplo, si solo consideráramos una CBR global, su costo se elevaría sustancialmente y no sería accesible a los estratos de bajos ingresos; tendría también grandes complicaciones respecto a las metas de producción por la demanda de los estratos de ingresos que se haga hacia los alimentos de proteína animal y los industrializados.

21. Tanto la Canasta Básica Recomendable Nacional como la de la Población objetivo, cubren 2 750 calorías y 80 gramos de proteínas pero debido a la diferente participación de los productos de origen animal, la primera tiene un precio de \$ 16.00 y la segunda de \$ 13.00 diarios por persona per cápita a precios de enero de 1980.

22. Se están procesando tres Canastas Básicas Recomendables para grandes regiones del país; para la zona norte con énfasis en trigo, para la zona del golfo con énfasis en arroz y para la zona sureste con énfasis en maíz. Desde el punto de vista nutricional, es indispensable complementar el consumo de todos estos cereales con frijol.

23. Pero lo que distingue a la CBR como instrumento para la planificación económica del Estado hacia la autosuficiencia alimentaria nacional, es que liga las necesidades con las posibilidades de producción. Hace coherentes los requerimientos nutricionales con el potencial y las metas productivas de la agricultura, la ganadería, la pesca, y acuacultura y de la industria alimentaria.

Las metas que nos indica la CBR, son factibles con un esfuerzo ordenado en el tiempo y orientado hacia la autosuficiencia alimentaria.

24. Para hacer llegar los alimentos de la Canasta Básica Recomendable a la Población Objetivo, el Estado tendrá que intervenir para elevar la eficiencia distributiva de los distintos canales de comercialización.

Estos los comenzamos a tipificar por los compradores a los que sirven: la población rural acude preferentemente a la pequeña tienda de abarrotes, al mercado público y eventualmente al sistema DICONSA cuando existen tiendas establecidas; en las ciudades, la población de bajos in-

gresos acude, además de los anteriores canales de comercialización, al mercado sobre ruedas y al tianguis.

La tipología de canales de comercialización por estratos sociales de ingreso a los que sirven, permitirá el diseño de la intervención estatal para subsidiar selectivamente la venta de todos los productos de la Canasta Básica Recomendable, estableciendo precios diferenciales por canal de comercialización.

25. Los subsidios son un mecanismo esencial para corregir las imperfecciones del sistema de mercado; en 1979, el Sistema alimentario mexicano fué subsidiado con 36 000 millones de pesos a la producción, 15 000 millones de pesos al consumo a través de CONASUPO y 14 000 millones de pesos que fueron absorbidos por el subsidio al precio del azúcar.

El monto de estos subsidios para 1980, sería del orden de 85 000 millones de pesos, cifra en todo caso inferior a la que representa, por ejemplo, el subsidio que se otorgará a los automovilistas este año en el precio de la gasolina, el cual asciende a más de 100,000 millones de pesos por año si se compara con el precio internacional del refinado, que es de 10 pesos por litro. Empero, más importante que el monto, es el manejo selectivo de los subsidios.

26. Señalamos con anterioridad que el precio de la Canasta Básica Recomendable para la Población Objetivo es de 13 pesos diarios. Si todos los productos que la componen se distribuyeran gratuitamente entre los 19 millones de personas que constituyen la población objetivo preferente, el subsidio sería del orden de 90 000 millones de pesos anuales; este es, naturalmente, un caso extremo que no es recomendable.

Pero con un subsidio selectivo de 27 000 millones de pesos, aproximadamente el 6 por ciento del subsidio total a la economía, a través de los canales de comercialización adecuados, el precio de la Canasta Básica Recomendable se reduciría en 30 por ciento a 9 pesos. Este subsidio aplicado a través del sistema DICONSA (cuyos precios son entre 30 y 35 por ciento inferiores en el medio rural) reduciría el costo de la CBR en 50 por ciento para la población rural con respecto a su precio comercial.

27. Por lo que hace a la factibilidad física de penetrar al sector rural y poder poner en manos de los campesinos la CBR, debe asentarse que actualmente DICONSA atiende a 6 000 poblaciones a través de 4 780 tiendas y proyecta, al término de 1980, contar con 10 000 tiendas rurales que darán atención al 60 por ciento de la población rural. Se estima que con 4 000

tiendas más, esto es 14 000 tiendas en total, se llegaría a todas las poblaciones de México de 500 a 10 000 habitantes. A lo anterior debe agregarse que CONASUPO, a través del sistema Boruconsa y Andsa, podría en el corto plazo aumentar su cobertura de manera tal que en términos de infraestructura de distribución, se estaría en posibilidad de poner en práctica un proyecto orientado a la atención y subsidio selectivo de 19 millones de mexicanos.

28. Es pertinente señalar que el subsidio del 30 por ciento al precio de la CBR es un ejercicio independiente del cálculo de subsidios que en 1980 absorberá el Sistema alimentario mexicano, el cual se eleva de 65 000 millones de pesos que fué en 1979 a 85 000 millones por los incrementos en los precios de garantía que más adelante proponemos, dentro del mismo régimen de subsidios no selectivos.
29. En efecto, para 1980, los subsidios a la producción se incrementarían a 50 000 millones de pesos y el subsidio al consumo alimentario sería del rango de 35 000 millones de pesos. Este comprende 10 000 millones de pesos al precio del azúcar y el diferencial total entre los nuevos precios de adquisición de CONASUPO de maíz, trigo, soya, frijol y arroz y su precio de venta que se mantendría igual.

#### PROMOCION Y EDUCACION ALIMENTARIA

30. Producir y distribuir los alimentos de la canasta básica recomendable en cantidad, calidad y precio adecuados a los requerimientos del consumo no basta. Se requiere además que los consumidores identifiquen la satisfacción de sus necesidades alimenticias con estos productos, lo que actualmente no ocurre por efecto de la publicidad comercial que ha impuesto distorsiones empobrecedoras a los hábitos alimentarios nacionales, a los que no escapa la población de escasos recursos.
31. El gasto alimentario de los grupos de más bajos ingresos en 1977 expresa esa distorsión: su consumo de alimentos básicos disminuyó al aumentar su ingreso y se elevó su consumo de azúcares y harinas refinadas y sus productos, como refrescos y pastelillos. Baste decir que en alimentos colados para bebés la proporción del gasto en los estratos de menores ingresos, fue proporcionalmente similar al gasto en este rubro de los estratos de mayores ingresos.



32. Ello plantea la necesidad de mantener una campaña permanente en los medios de difusión comerciales orientada a rectificar los hábitos de consumo impuestos por la industria alimentaria-transnacional en su mayor parte para lograr la incorporación de la canasta básica recomendable a la dieta habitual de nuestra población objetivo.
33. Para ello, el Estado cuenta con los medios necesarios; el tiempo fiscal que le corresponde en la radio y televisión comerciales, el sistema de televisión rural, las escuelas urbanas y rurales, y elementos de gran incidencia como los libros de texto gratuitos.

### III. ELEMENTOS PARA UN PROGRAMA DE PRODUCCION ACELERADA DE ALIMENTOS BASICOS 1980-1982

34. Una vez desarrollado el esfuerzo de transformar deficiencias alimentarias en metas específicas, como nos lo muestra la CBR, se plantea con más precisión la necesidad de revertir tendencias y encaminarse hacia la autosuficiencia en la producción de sus principales componentes. Esto es posible pero implica también un vigoroso impulso: Se hace necesario dar una nueva racionalidad al sector agropecuario y pesquero dentro de la economía nacional toda vez que el sector primario ya no cumple su vieja tarea funcional al modelo de industrialización por sustitución de importaciones transfiriendo brazos y divisas. Ahora se le debe reorientar hacia el mercado interno, lo que producirá el mayor número de empleos rurales al menor lapso y costo posible y liberará además, una enorme masa de divisas, sustituyendo sus propias importaciones.
35. Es pues, condición fundamental de esta estrategia, romper el círculo vicioso de importar productos agrícolas porque no se producen lo suficiente. . . pero que luego ya no se producen precisamente porque se importan. Esto sucede para evitar que suban los precios internos, aunque sus costos de producción hayan aumentado. Esta dinámica va comprimiendo la oferta interna y justamente propicia costos elevados, menor empleo y de nuevo, más importaciones. En esta situación están muchos países en desarrollo que han pasado a ser de exportadores a importadores netos de alimentos. Salir de esta trampa sólo es posible a partir de una ambiciosa política de producción de alimentos básicos.

36. En nuestro país esto se puede hacer eficientemente, al tener identificados suficientes recursos humanos, tecnológicos y naturales de riego y, principalmente, en el temporal para responder a las necesidades definidas a partir de la CBR. Por el lado de la producción y apoyados en precios adecuados, se determinó que es factible llegar a la autosuficiencia de maíz y frijol para 1982 y dar pasos firmes abriendo superficies al cultivo, para alcanzarla en los demás productos básicos deficitarios hacia 1985. Por el lado del consumo una vez delimitada la brecha alimentaria, podemos subsidiar e inducir directa e indirectamente consumo suficiente para las mayorías comprendidas en la población-objetivo.
37. Impulsar como productores de granos básicos a los empobrecidos campesinos en las zonas de temporal —que son los que tienen el mayor potencial de elevar su producción, vía productividad— y su papel, simultáneo, como sus principales consumidores nos da una correlación estratégica de la mayor importancia, pues la subalimentación es esencialmente un problema de pobreza cuya mejor solución es la reactivación productiva de quienes la padecen. A este respecto cabe tener presente que el 80 por ciento de los productores están en condiciones definidas como de subsistencia.
- Este impulso desata verdadero proceso de *desarrollo rural* y propicia a modo de cascada, infinidad de ventajas con efectos multiplicadores, como son: empleo, ahorros en transporte y almacenamiento, aumento en inversión y la capitalización a nivel local, disminución de los gastos en salud, aumento de la productividad escolar, desarrollo regional (o abatimiento de los costos crecientes de urbanización), entre otros.
38. Concretamente, se plantea un aumento generalizado de la producción agropecuaria y pesquera para producir en el plazo más breve posible los alimentos más importantes en la composición de la CBR, y procurar que este aumento en la producción genere también —por la vía de empleo agrícola— una mejor distribución del ingreso entre los campesinos. Esto irá generando condiciones de un aumento autosostenido de la producción a largo plazo, una mejor utilización de los recursos locales y atenderá, simultáneamente, a las zonas más críticas en nutrición.
39. Es en función de esta meta, la autosuficiencia alimentaria, que se revitalizará la alianza entre el Estado, los campesinos y las comunidades pesqueras, pues implica una participación decidida por parte de éste, sobre todo en tres esferas fundamentales de acción.

*Primera,*<sup>5</sup> asumiendo compartida y solidariamente los riesgos involucrados en la producción de alimentos, tendiendo de esta manera a abatir entre los productores un cálculo de riesgo e incertidumbre que propicia escasas inversiones, tierras y recursos ociosos.

*Segunda,* subsidiar por la vía de insumos, investigación y extensionismo el cambio tecnológico, a nivel de predio, lo que aumentará rápidamente la productividad del factor tierra, siendo esta vía selectiva relativamente más barata y propiciadora de empleo, la mejor forma de inducir crecimiento agropecuario.

*Tercera,* apoyando decididamente el proceso de organización campesina, fomentando la alianza entre el Estado y las organizaciones campesinas en torno a la meta de la autosuficiencia alimentaria, condición necesaria para viabilizar la producción de alimentos. Esta organización debe fomentarse en su expresión multiactiva, asegurar una mayor retención de valor agregado por parte de los campesinos que deberán asociarse en torno a sistemas agroindustriales básicos, procurando una mayor integración en cada sistema, condición necesaria para una mayor productividad y retención *in-situ* de la riqueza agregada.

40. La estrategia de producción de básicos, se centra en un esfuerzo sin precedente en el temporal aunque no se agota en él. Esto es así porque ahí está la mayor productividad no satisfecha de nuestra agricultura y porque conocemos el potencial de crecimiento de estas regiones, los grados de riesgo y los niveles tecnológicos actuales y potenciales para alcanzar su capacidad, estimada en 20 millones de toneladas de maíz, esto es, más del doble que la cosecha total nacional. Y además porque ahí están también los principales consumidores deficitarios de la CBR. Se plantea pues como indispensable redoblar el esfuerzo de apoyo a los Distritos de Temporal que afortunadamente ya tenemos definidos y organizados, a fin de que se habiliten lo más pronto posible para la producción de granos y básicos. Son estas áreas donde un subsidio a los insumos (sobre todo fertilizantes) propiciando un cambio tecnológico, aunado al abatimiento del riesgo productivo y a una organización campesina que planee y ejecute el trabajo en común, podrá darnos los mejores resultados tanto productivos como redistributivos.
41. Después de proponer la reactivación productiva del temporal, podemos plantear, por ahora brevemente, otros tres elementos indispensables en

<sup>5</sup> Los tres puntos que desarrollamos valen también para el caso de la pesca.

la estrategia productiva de alimentos básicos. Uno de ellos es la apertura de nuestra todavía considerable frontera agrícola; hay que recordar que la apertura de tierras al cultivo es todavía un muy importante elemento dinamizador de la producción. Se han detectado, para comenzar ya, alrededor de tres millones de hectáreas de excelentes tierras con vocación agrícola, sobre todo en las planicies costeras del Golfo de México, y en otras zonas que están simplemente ociosas, otras subutilizadas por ganadería extensiva y alguna solamente enmontadas.

42. Otro elemento de la estrategia es la reconversión de la ganadería a un sistema intensivo, con el doble propósito de liberar tierras para el cultivo y elevar su productividad para atender eficientemente la demanda de carne y leche que el crecimiento del país habrá de plantear. Aquí se hace imprescindible una política que propicie una mayor productividad del hato por unidad de superficie a través de los nuevos índices de agostadero y que resuelva, por otra parte, el problema de la conversión de granos de consumo humano en forrajes. Esto último, no sólo es deseable sino posible a partir de introducir forrajes vegetales abundantes en nuestro país (como la yuca), sino que también se pueden producir piensos a partir de nuestro gas natural asociado.
43. El sector pesquero tiene un papel fundamental en la estrategia de autosuficiencia en alimentos básicos por el alto valor nutritivo del pescado y, sobre todo, porque su precio es el más bajo por gramo de proteína entre los alimentos de origen animal. Sin duda, el fomento a la pesca y al acuacultura campesina son la mejor inversión nutricional que el país puede hacer, satisfaciendo un enorme potencial disponible.

La canasta básica recomendable considera que el consumo de pescado entre la población deberá elevarse de los actuales 16 gramos diarios por persona a alrededor de 30 gramos por persona. En producción, ello significa un mínimo de 850 000 toneladas totales por año de sardina, anchoveta, tiburón, cazón, calamar y especies de escama en su presentación para consumo final.

El Plan de Pesca para el trienio 1980-1982 prevé la ampliación de la flota pesquera —en 1 500 embarcaciones mayores y 7 200 unidades menores— el fomento a la pesca ribereña y en aguas interiores, e importantes acciones para reorientar la actividad pesquera precisamente hacia la captura de especies de baja densidad económica. Es indispensable evitar que la sardina y la anchoveta se mal aprovechen como materia prima de alimen-

to para animales, pudiendo utilizar para ello la fauna de acompañamiento del camarón, así como las de arrastre.

Para aumentar la disponibilidad de especies de escama, es de la mayor importancia fomentar la acuicultura, la cual puede desarrollarse en zonas rurales empobrecidas del país como complemento a su actividad agrícola. En la Isla de Java, donde se ha desarrollado la acuicultura en los sembradíos de arroz, con una superficie similar a la de nuestra Península de Baja California, esta provee de pescado a 100 millones de personas y complementa el ingreso de los campesinos.

44. Ahora bien, dentro de la estrategia que estamos presentando, los precios de garantía juegan un importante papel de estímulo sobre todo en el corto plazo.

Para el análisis y los efectos de la política de precios de garantía se realizó una investigación en colaboración con las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Se tiene un modelo de programación sectorial que permite analizar el efecto que la política de precios de garantía y de subsidios a los insumos tiene sobre diferentes variables: producción, empleo, ingresos y demanda de insumos.

En base a las investigaciones realizadas y a los resultados del modelo se puede proponer todo un conjunto de precios de garantía que contribuya a alcanzar las metas productivas establecidas en consonancia con los requerimientos de alimentación

45. Las opciones para incidir en la producción agrícola del ciclo Primavera-Verano 1980 se reducen por la inelasticidad de los recursos en el corto plazo. Sin embargo, los precios de garantía, anunciados con suficiente anticipación, pueden ser un importante instrumento de apoyo en el corto plazo, pudiendo influir en la estructura de cultivos (favoreciendo al maíz y al frijol).
46. La justificación de un aumento de los precios de garantía de los alimentos básicos, se debe a la necesidad de producir más, y a que se cultivan primordialmente en áreas de temporal por campesinos. Estos productores han visto reducidos sus ingresos debido a que los precios reales de garantía han disminuido un promedio de 34.4 por ciento desde 1960, al mismo tiempo que sus costos de producción han aumentado. Si se considera dentro de los costos de producción al valor de la mano de obra familiar, la renta de la tie-

rra y la depreciación de activos, podemos constatar que un gran porcentaje de los productores de maíz operan realmente con pérdidas.

47. A menudo un incremento en los precios de garantía de los productos básicos tiene efectos negativos para los grupos urbanos de más bajos ingresos, para los campesinos que no producen lo suficiente para satisfacer su consumo y para los jornaleros agrícolas. Por lo anterior, un incremento en los precios de garantía debe ser complementado con otras políticas que minimicen este efecto negativo. Estas políticas deberán ser: subsidios al consumo y una amplia red de distribución de los productos subsidiados. Los subsidios pueden ser selectivos para diferentes sectores de la población y la red de distribución puede extenderse a partir del sistema COPLAMAR-DICONSA.
48. Debe señalarse que la política de precios de garantía es una política de corto plazo, la cual beneficia principalmente a los productores que tienen capacidad de responder rápidamente a estos estímulos y que pueden realizar el precio de garantía. Es por ello que contemplamos una estrategia de producción a más largo plazo que debe contemplar como elemento principal el aumento de la productividad del factor tierra. Para inducir el cambio tecnológico y aumentar la producción y productividad en el largo plazo, una política de subsidios a la producción es más efectiva y además tiene la ventaja de ser selectiva (tanto para productores como para productos), permitiendo apoyar a los productores de menos recursos, lo cual implica una redistribución del ingreso. La política de subsidio a los insumos requiere de un plazo mayor para dar resultado; debe iniciarse de inmediato y en conjunción con la política de precios para sentar las bases de un desarrollo continuo y sostenido de la producción.

#### METAS NORMATIVAS DE PRODUCCION

49. De acuerdo a los requerimientos alimenticios nacionales que plantea la canasta básica recomendable (CBR) (maíz, frijol, arroz, trigo, soya, cártamo, ajonjolí y sorgo<sup>6</sup>), se deriva que en los próximos años el país presen-

<sup>6</sup> Se incluye al sorgo pues es un importante grano para la producción de productos ganaderos y que compite por el uso del suelo y recursos con los granos de consumo humano directo, aunque NO es, desde luego parte de la CBR.

tará, de mantenerse la actual tendencia de crecimiento en la producción agrícola, incrementos en sus déficits.

50. El Sistema alimentario mexicano desarrolló, como principio normativo, un planteamiento en el que se estima lograr la autosuficiencia en estos productos. Para ello ponderó su orden de importancia para establecer, dadas ciertas restricciones productivas y de recursos, en cuáles el país puede realizar un esfuerzo sustancial pero realista en el corto plazo (1980) y en cuáles este esfuerzo requiere ser realizado en el mediano plazo (1985). En tal sentido se establecieron las metas de autosuficiencia para maíz y frijol a 1982 y para los restantes en 1985.
51. Una idea del esfuerzo de producción que se requiere, lo dan los volúmenes que alcanzarán los déficits de estos productos, *de mantenerse la tendencia histórica de producción:*

1982:

2 441 000 toneladas de maíz  
317 000 toneladas de frijol

1985:<sup>7</sup>

370 000 toneladas de arroz  
889 000 toneladas de trigo  
66 000 toneladas de cártamo  
42 000 toneladas de soya  
18 000 toneladas de ajonjolí y,  
226 000 toneladas de sorgo

Para lograr la autosuficiencia en maíz y frijol a 1982 y en el resto a 1985 se deberán alcanzar los volúmenes de producción mostrados en el cuadro 3.

Las metas de producción planteadas pueden lograrse con distintas combinaciones de cada uno de sus componentes en términos de:

- Superficie de riego y temporal (margen extensivo)
- Rendimientos de riego y temporal (margen intensivo).

<sup>7</sup> Suponiendo que se alcance la autosuficiencia para maíz y frijol en 1982.

CUADRO 3  
METAS DE PRODUCCION  
(miles de toneladas)

Cultivo	A ñ o s	
	1982	1985
Mafz	13 050	14 950
Frijol	1 492	1 640
Arroz	-----	1 133
Trigo	-----	4 606
Ajonjolí	-----	159
Cártamo	-----	666
Soya	-----	1 000
Sorgo	-----	5 186

Fuente: Elaborado por la oficina de Asesores del C. Presidente y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Rural.

52. Como elemento indicador elaboramos estimaciones de estas variables para cada cultivo, las que nos permitieron determinar que el logro de las metas para los mismos puede alcanzarse si la superficie cultivada a 1982 es del orden de los 13 858 000 hectáreas totales de las cuales 3 574 000 hectáreas serían de *riego* y 10 284 000 hectáreas de *temporal*.

Estas superficies representan con respecto al promedio cultivado en los años 1976, 1977 y 1978, un incremento total de 1 698 000 hectáreas de las cuales 410 000 serían de *riego* y 1 288 000 de *temporal*. Estos aumentos representan una tasa anual de crecimiento de 2.6, 2.5, y 2.7 por ciento respectivamente. Para 1985 la superficie dedicada a estos cultivos totalizaría 14 817 000 hectáreas de las cuales 4 028 000 hectáreas serían de *riego* y 10 789 000 hectáreas de *temporal*. Lo que representaría un aumento con respecto a lo proyectado para 1982 de 959 000 hectáreas totales, 454 000 de *riego* y 505 000 de *temporal*, representando una tasa anual de incremento entre 1982 y 1985 del 2.3, 4.0 y 1.6 por ciento respectivamente.

Estos incrementos en las superficies que son factibles de lograr en los plazos establecidos, están asociados a incrementos en los rendimientos en las áreas de *riego* y *temporal* de cada cultivo considerado.



53. Alcanzar la producción propuesta para los dos cultivos básicos de la dieta nacional implica, en el contexto de la estrategia del Sistema alimentario mexicano, un constante y sostenido esfuerzo en la promoción y el desarrollo de las superficies cultivadas y la productividad que nos llevaría a cumplir las siguientes metas:

*En Maíz:*

Lograr un volumen de producción para 1982 de 13 050 000 toneladas implica un aumento de 3 400 000 toneladas con respecto al promedio de 1976/78, con una tasa anual de 6.2 por ciento. Esta producción se lograría cosechando una superficie total de 7 673 000 hectáreas, de las que 1 140 000 serían de riego y 6 533 000 de temporal, lo que significaría un aumento acumulativo anual de 1.5, 2.6 y 1.4 por ciento respectivamente. Los rendimientos deberían ser de 2 850 kg/hectárea en riego y de 1 500 kg/hectárea en temporal, lo que significaría una tasa de incremento anual de 4.4 y 4.5 por ciento.

*En Frijol:*

El volumen de producción necesario para 1982 sería de 1 492 000 toneladas que comparado con la producción promedio de 1976/78 representa un aumento de 685 000 toneladas con un incremento anual de 13.1 por ciento. Esta producción se lograría cosechando una superficie total de 2 334 000 hectáreas; 344 000 hectáreas de riego y 1 990 000 hectáreas de temporal, con un 9.2, 11 y 8.8 por ciento de crecimiento anual respectivamente.

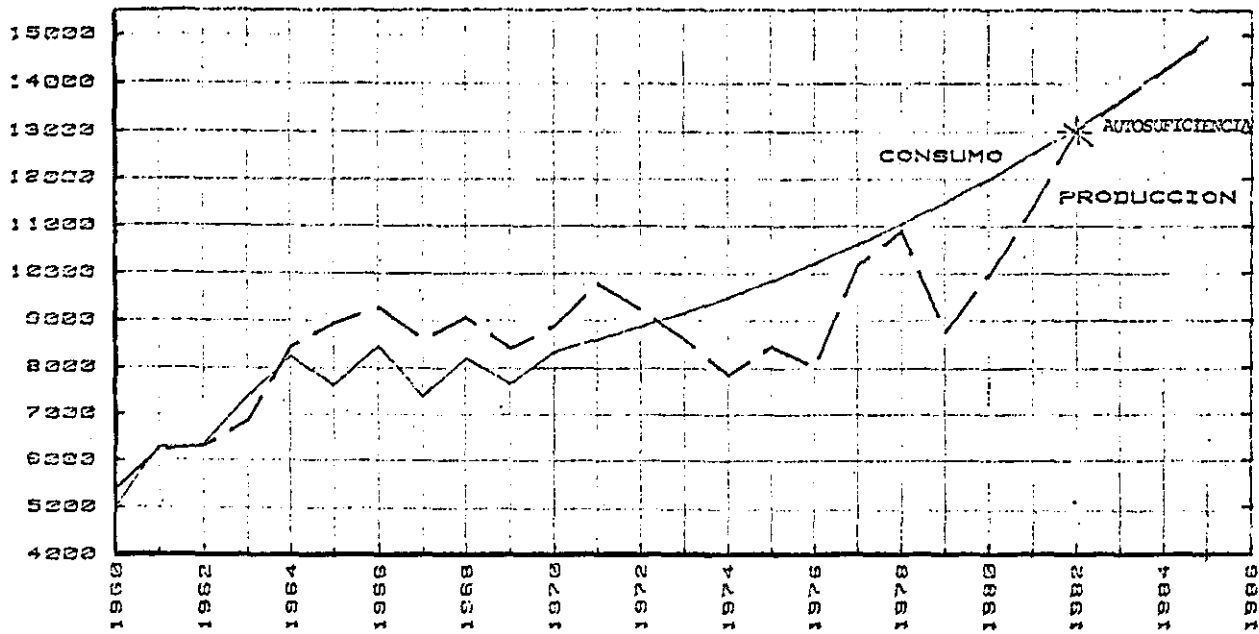
Los rendimientos necesarios serían de 1 302 kg/hectárea en riego y 525 kg/hectárea en temporal, con un crecimiento anual de 3.7 y 2.9 por ciento respectivamente.<sup>8</sup>

#### PRODUCCION AGRICOLA. CICLO PRIMAVERA-VERANO 80-80

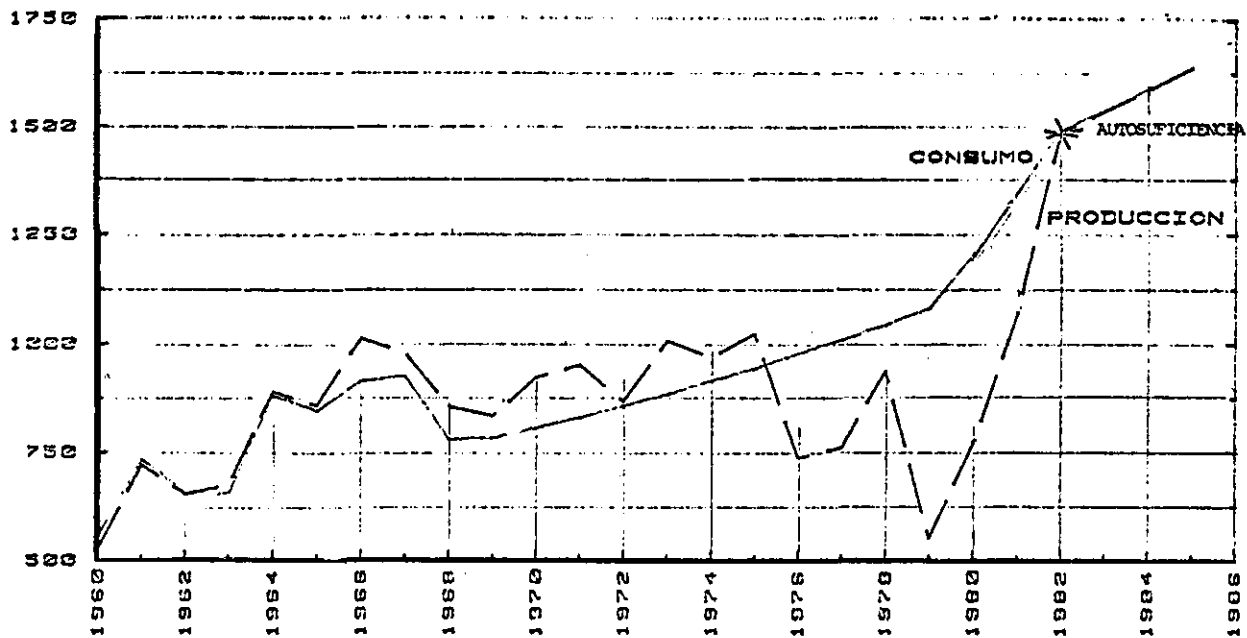
54. Nuestro país tiene en sus tierras de temporal un rico potencial que sus necesidades alimentarias exigen hacer ya una realidad, recuperando y extendiendo

<sup>8</sup> Todas las tasas de crecimiento están referidas al promedio registrado en el período 1976/78.

CONSUMO Y PRODUCCION  
DE MAIZ  
(MILES DE TONELADAS)



CONSUMO Y PRODUCCION  
DEL FRIJOL  
(MILES DE TONELADAS)



FUENTE: O.R.P.R.

las superficies cultivadas y sobre todo, incrementando la productividad de la tierra. Para ello, es necesario abatir el riesgo que implican las acciones encaminadas a esto, dada la aleatoriedad del cultivo en temporal y la escasez de recursos de la mayor parte de los productores. Por eso, será necesario inducir el cambio tecnológico y la capitalización de los predios, así como sanear la comercialización para que ello permita a los productores producir y retener excedentes y así generar un proceso autosostenido de incremento de la producción, del ingreso y acceder a mejores niveles de nutrición.

55. A esta orientación responde la proposición de poner en marcha un Programa de Producción de Alimentos Básicos. Este se iniciaría en el ciclo Primavera-Verano 80-80 en un grupo de regiones seleccionadas por su mayor potencial productivo para maíz y frijol. Muchos de los elementos de la estrategia para el mediano plazo se obtendrán y afinarán con esta experiencia concreta en 1980. Sin embargo, podrían resumirse los principios generales del programa en los siguientes términos:

a) El Programa tendría un desarrollo dinámico, extendiéndose desde áreas seleccionadas por su potencial productivo en sus fases iniciales, hasta abarcar la totalidad del país en el mediano plazo. Los esfuerzos en los próximos tres años darán mayor énfasis al fomento de la producción de maíz y frijol, para incorporar paulatinamente acciones orientadas hacia el resto de los cultivos básicos.

b) Desde sus primeras iniciativas, el Programa se dirigiría con prioridad hacia los Distritos de Temporal, incentivando la producción de las tierras de temporal y de aquellas áreas beneficiadas con pequeñas obras de irrigación. La población objetivo del Programa serán principalmente los productores campesinos temporales, haciendo énfasis en los campesinos ubicados en los estratos denominados de infra-subsistencia, subsistencia y estacionarios, que cuentan con recursos productivos potenciales, aún cuando algunas políticas generales impulsadas por el Programa beneficiarán a un espectro más amplio de productores.

56. Para localizar el potencial productivo, conocer los requerimientos tecnológicos y determinar las áreas de acción, se estudiaron los resultados de 5 000 investigaciones hechas en los últimos 30 años, en las cuales se midió la tecnología usada, el tipo de semilla, de suelo, lluvia, evaporación y temperatura, el nivel de fertilizantes y el rendimiento. Toda esa información recopilada, se procesó de manera que permitiera agrupar los resultados en 18

estratos ecológicos. Tales estratos ecológicos, sobrepuestos a un mapa con división municipal, nos permiten una localización espacial de las áreas que, por tener semejantes características, pueden ser llevadas de su producción actual a la potencial, usando y mejorando las mismas prácticas culturales campesinas, sin imponerles cambios tecnológicos ajenos a su realidad.

Asimismo, en base a la información de las superficies y los rendimientos actuales y potenciales, se obtuvo la magnitud del incremento que se podría lograr localizando esas áreas a nivel predial si se les aplica la tecnología adecuada.

Cabe señalar que del estrato ecológico en que se localicen las áreas, depende el grado de riesgo de pérdida del cultivo; en un extremo por sequía y helada y en el otro por exceso de agua y vientos. Sin embargo, hay suficientes estratos intermedios con un gran potencial y poco riesgo.

57. Los resultados de este estudio nos muestran que existe un potencial de incremento de la producción en maíz hasta de 20 millones de toneladas en las 7 575 000 hectáreas (si se obtiene el rendimiento potencial promedio de 2 700 kgs/hectárea) comprendidas en los 18 estratos ecológicos definidos, esto es, aproximadamente 10 millones de toneladas más que la producción actual; por otra parte, en 1 780 000 hectáreas dedicadas al frijol la producción puede incrementarse hasta 1 350 000 toneladas (si se obtiene el rendimiento potencial promedio de 757 kgs/hectárea) o sea 600 mil toneladas más de frijol que la producción actual.

En coincidencia, la SARH en un estudio fenoclimatológico señala incrementos unitarios más altos que los encontrados en los provenientes de la investigación antes señalada, por lo que ambos estudios, aún con las limitantes e inexactitudes de cada uno, llegan a la misma conclusión: *el país tiene un gran potencial productivo dormido que debemos aprovechar ahora.*

58. Afirmamos que apoyar la producción de maíz y frijol en temporal es distribuir el ingreso porque sabemos que los agricultores de infrasubsistencia, subsistencia y estacionarias son 80 por ciento de los que siembran maíz y frijol en parcelas promedio de 4 a 12 hectáreas. Dado que su producción es pequeña ellos remuneran su trabajo y el de su familia por abajo de los salarios mínimos establecidos, autoconsumiendo una buena parte de su producción y debido a que arriesgan su subsistencia no pueden incorporar el cambio tecnológico tal y como éste ha sido orientado hasta ahora.

59. Es por eso que requieren de una concepción tecnológica apropiada a ellos, que parta de las condiciones de sus sistemas agrícolas (patrón de cultivos, ecología y relación con el mercado); de mecanismos y modalidades de crédito diferentes; de obras de infraestructura financiadas por el Estado que mejoren las condiciones productivas de sus predios; de subsidios a los insumos para poder incorporarlos; de apoyos a la comercialización y al abasto con modalidades diferentes a las usuales por el aparato público, por lo que el esfuerzo deberá hacerse con más énfasis y cuidado ahí.
60. Con medidas de esta naturaleza se propiciaría que la mayor parte de los productores campesinos produzcan y retengan excedentes y así propiciar la capitalización de los predios. Sin embargo, una parte de los productores de infrasubsistencia, por lo extremadamente reducido de sus recursos (de 1/2 hectárea a 2 hectáreas en mal temporal), no podrán subsistir como agricultores. Ahí cabría compactar áreas para que una parte de ellos alcancen viabilidad como productores y otra parte de ellos deberían ser sujetos de política de empleo y subsidio al consumo en otros ámbitos.
61. La siembra en el temporal significa para los agricultores correr año tras año un riesgo que expone su trabajo y su inversión a las condiciones aleatorias de la naturaleza, por ello proponemos que el Estado concorra en su apoyo compartiendo el riesgo, asegurándoles en especie un equivalente a la producción promedio que obtienen tradicionalmente, en caso de que su producción se pierda total o parcialmente; asumiendo así su responsabilidad de garantizar a los mexicanos —incluidos ellos— la alimentación y el ingreso mínimo. Este seguro deberá otorgarse, independientemente de que tengan o no crédito oficial.

Bajo este esquema de riesgo compartido que hace realidad la alianza para la producción para ese grupo de agricultores marginados, el Estado cumple un compromiso pendiente que el país tiene con ellos desde hace muchos años y a la vez instrumenta un mecanismo que no propicia ineficiencia —puesto que beneficia al que se esfuerza— y se incentiva la producción y la productividad.
62. Una forma de combinar la seguridad y estabilidad que la política del riesgo compartido representará para los campesinos, con la búsqueda de la eficiencia productiva, es que el ajustarse a las recomendaciones del técnico, le garantice en caso de siniestro un mínimo de producto que se establecería sobre la base de los rendimientos medios del distrito en que se ubica el predio. Esta garantía sobre resultados se pagaría en especie, de acuerdo a un

calendario, en la red de bodegas o almacenes del Estado. A este se agregaría un premio a la productividad por arriba de la media de producción del distrito, que se concretaría en algún descuento en el reembolso del crédito recibido.

Para la implementación administrativa e institucional del mecanismo operativo del riesgo compartido y para asegurar que las erogaciones que se tengan que efectuar a los campesinos al responder al compromiso, no comprometan el sano manejo financiero; en suma para transparentar el subsidio, *proponemos la creación de un Fondo de Riesgo Compartido* para que a él sean cargadas las erogaciones que por tal concepto se hagan.

63. Dentro del paquete tecnológico que la experiencia y la técnica han determinado como necesario para alcanzar los rendimientos potenciales, se encuentran básicamente:

- 1) el fertilizante;
- 2) la densidad de siembra;
- 3) el control de insectos y malezas y,
- 4) los aperos de labranza.

Dentro de ellos, el fertilizante es la palanca fundamental impulsora del potencial de producción porque es el que más alta respuesta productiva tiene; sin embargo, para que tal potencial pueda expresarse en cosecha es indispensable y condición que, además de la aplicación del fertilizante en la dosis, tipo y épocas adecuadas, se controle a las demás variables.

64. Actualmente se fertilizan aproximadamente 3.44 millones de hectáreas de maíz y frijol. Para 1982 se aspira a fertilizar dos terceras partes de los 10.2 millones de hectáreas de maíz y frijol, es decir, 3 millones de hectáreas más que las actuales. Para llegar a esto se propone un incremento de 600 mil hectáreas fertilizadas para 1980, un millón más en 1981 y 1.4 millones más para 1982.

Los requerimientos adicionales de fertilizantes serán los señalados en el cuadro 4.

Para cumplir con estos requerimientos adicionales, es necesario:

- que se cumpla el Plan de Operaciones 1980-1982 de FERTIMEX;
- que se flexibilice este Plan de acuerdo con los tipos de fertilizantes requeridos del Programa de Producción de Alimentos Básicos;

- que se agilicen los trámites de importación de las cantidades de materias primas que se requieren para fabricar los distintos tipos de fertilizantes.

**CUADRO 4**  
**TONELADAS DE UNIDADES NUTRIENTES**

Años	N	P
1980	36 000	18 000
1981	60 000	30 000
1982	84 000	42 000

65. Se requiere una reorientación y un énfasis en el entrenamiento de los extensionistas en la comprensión y manejo de tecnologías sencillas que son las conocidas por estos agricultores y las más adecuadas a sus condiciones de extensión y topografía, así como en las formas de propiciar la participación de los productores en la labor de extensión.
66. Una acción fundamental para el éxito de un programa de esta naturaleza, es la acción encaminada hacia la organización campesina que permita generar una dinámica productiva positiva y cuya agrupación —no compactación de parcelas— facilite la labor del personal técnico en su labor de inducir el cambio tecnológico así como la distribución y aplicación de insumos.
67. La detección y resolución de los problemas agrarios en las áreas que se seleccionen para implementar el programa, deberá ser un punto de partida indispensable para iniciar el proceso de cambio tecnológico.
68. Asimismo, es necesario flexibilizar las condicionantes que definen a los sujetos de crédito para incorporar a un mayor número de beneficiarios.  
Deben también considerarse criterios de asignación a largo plazo que trasciendan el ciclo agrícola, de tal manera que induzcan una evolución tecnológica apropiada, al mismo tiempo que mantengan la estabilidad de las condiciones de producción en el temporal.



Para incentivar a los productores del programa Primavera-Verano 80-80 hemos estudiado con BANRURAL la posibilidad de aumentar las cuotas y superficies asignadas a los cultivos de maíz y frijol. Para maíz sería necesario subir la cuota de 3 061 a 3 912 pesos por hectárea y la superficie acreditada de 1.9 a 2.3 millones de hectáreas. En lo que respecta al frijol, la cuota debería subir de 2 653 a 3 316 pesos por hectárea y aumentar la superficie acreditada de 312 000 a 512 000 hectáreas.

Realizar lo anterior significaría para BANRURAL una erogación adicional a la programada del orden de 4 229 millones de pesos.

69. Como dijimos atrás, los precios de garantía como instrumento de política que contribuya a alcanzar las metas establecidas y que al mismo tiempo sean consistentes con la estrategia planteada, son los siguientes:

#### *MAIZ*

Se propone que el precio aumente en 15, 6.32 y 6.32 por ciento en términos reales en 1980, 1981 y 1982 respectivamente, lo cual significa un incremento del 30 por ciento en términos reales para el período 1980-1982. Esto contribuiría a alcanzar la autosuficiencia en 1982, con una producción de 13 050 000 toneladas. Lo anterior significa que el precio que debe anunciarse para regir en la próxima cosecha de primavera-verano sea de \$ 4 802.00 por tonelada. El costo de adquisición de CONASUPO será el precio de garantía más los gastos de acopio, lo cual asciende a \$ 5 558.35 tonelada.

El precio actual de venta de la tortilla es de \$ 4.5 por kilogramo. Si se quiere mantener el mismo precio, el subsidio a los molinos de nixtamal se elevaría de \$ 5 617.7 a \$ 1 239.3 millones, provocado por el nuevo precio de garantía. Si el precio de la tortilla se aumenta en 10 por ciento esto es a \$ 4.9 por kilogramo, el subsidio se reduciría a \$ 9 318.7 millones. Una reducción total de los subsidios haría que el precio de la tortilla se elevara a \$ 10.5 por kilogramo.

#### *SORGO*

Si nuestra meta es alcanzar la autosuficiencia en maíz para 1982, debe detenerse e incluso revertir el proceso de sustitución de maíz por sorgo. Se ha observado que este proceso se acelera cuando la relación entre los

precios del sorgo-maíz es superior al 0.67. La producción interna de maíz es más conveniente que la de sorgo debido a varias razones: genera más empleo e ingreso para un mayor número de personas que el sorgo, la producción interna reduce problemas de transporte y distribución debido a la gran dispersión de la población y de los centros de consumo, y porque la dependencia del exterior para obtener el alimento básico de la población es más peligrosa que la dependencia de un producto no básico. Por otro lado, el sorgo está disponible en los mercados internacionales, es más fácil de distribuir internamente debido a que los centros de consumo están concentrados en pocas zonas.

En el largo plazo la autosuficiencia en sorgo puede obtenerse mediante su cultivo en zonas de temporal del sur y de la costa del golfo. Esto hace sentido siempre y cuando las tierras potencialmente agrícolas que están siendo utilizadas para la ganadería extensiva, se conviertan en tierras agrícolas para el cultivo intensivo de forrajes y para la producción de granos básicos para la alimentación humana. Lo anterior significa un uso más racional de los recursos, lo cual permitiría desarrollar el potencial productivo de esas zonas sub-explotadas.

Los aumentos en la superficie y producción del sorgo a costa del maíz se debe a varios factores, pero los más importantes son los incrementos espectaculares en la productividad del sorgo y la evolución de la relación de precios entre el sorgo y el maíz.

Para detener e incluso revertir el proceso de sustitución de sorgo por maíz, la relación de precios debe ser de 0.60. Lo anterior significa que el precio propuesto para el sorgo para el ciclo primavera-verano 1980 sea de \$ 2 900.00 por tonelada. Este precio representa un incremento del 0.035 por ciento en términos reales, con relación al precio anterior.

### *FRIJOL*

Debido a que la elasticidad precio de la oferta del frijol es muy alta, la meta para alcanzar la autosuficiencia en este producto para 1982 no aparece tan difícil. Se tiene el antecedente de la respuesta de la producción a incrementos en los precios reales de frijol en 1975; debido a esto, México pasó de una posición deficitaria a una en la cual hubo excedentes para la exportación, en un período de tiempo muy corto. En base a la elasticidad precio de la oferta (0.64) y de la meta a alcanzar en 1982 (1.5 millones de toneladas), se propone que en el período 1980-1982 el precio real del frijol se incremente en un 50 por ciento, distribuido de la siguiente

manera: 20 por ciento en 1980, 11.8 por ciento en 1981 y 11.8 por ciento en 1982. El precio por anunciar para la cosecha del ciclo primavera-verano 1980 debe ser de \$ 11 000.00 por tonelada, como precio promedio para el frijol popular y el preferente. Con el nuevo precio de garantía el costo de adquisición de CONASUPO, incluyendo los gastos de acopio, sería de \$ 11 858.00 por tonelada para el frijol nacional y de \$ 18 780.00 por tonelada para el frijol importado.

En el caso de las existencias actuales habría un subsidio negativo de \$ 842.00. Se espera que CONASUPO adquiera internamente 275 000 toneladas, y que importe 177 000, ya que tiene en existencias 52 000.

Si los precios de venta de CONASUPO se mantienen constantes el subsidio será de \$ 2 857.4 millones, si el precio aumenta en 10 por ciento el subsidio será de \$ 2 446.6 millones y si el precio aumenta en 45 por ciento el subsidio se reduciría a \$ 988 millones.

70. En los anexos correspondientes se incluye una propuesta de precios de garantía para el trigo, cártamo y arroz hasta 1985: Se analizarán también los impactos que tendrán sobre los subsidios en 1980, diferentes escenarios de precios de garantía y de venta de CONASUPO.
71. Por último, los apoyos directos deberán programarse desde la base (unidades productivas) en cada una de las regiones seleccionadas por el programa, dando origen a un contrato entre la institución responsable y cada uno de los productores. El contrato es el programa, de la unidad productiva, donde el productor se compromete a producir determinado cultivo básico en una superficie definida y la institución responsable se compromete a brindar apoyos específicos.

Esta condición exige el diseño de un sistema de programación desde la base, un Programa Operativo, previo a las siembras donde el Estado define los recursos que puede comprometer y la decisión de cual será la institución responsable del Programa así como sus mecanismos de coordinación con el resto de las instituciones.

# Ley de fomento agropecuario

---

---

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos -- Presidencia de la República.

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

## DECRETO:

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

## LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO

### Título Primero

#### Disposiciones Generales

ARTICULO 1o. Esta Ley tiene por objeto el fomento de la producción agropecuaria y forestal, para satisfacer las necesidades nacionales y elevar las condiciones de vida en el campo.

ARTICULO 2o. Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social.

**ARTICULO 3o.** La aplicación de la presente Ley queda a cargo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en coordinación con la de la Reforma Agraria y demás dependencias del Ejecutivo Federal, según sus atribuciones.

En este Ordenamiento la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos será designada como la "Secretaría".

**ARTICULO 4o.** Corresponde a la Secretaría, en cumplimiento de esta Ley:

I. Planear, organizar, fomentar y promover la producción agropecuaria y forestal.

II. Formular y proponer al Ejecutivo Federal el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal, recabando previamente la opinión de los comités directivos de distritos de temporal.

III. Realizar estudios técnicos que permitan señalar los cultivos agrícolas y las actividades ganaderas y forestales que resulten mayormente productivas, dando preferencia a los productos básicos, de acuerdo a las distintas condiciones ecológicas y socioeconómicas de zonas determinadas.

IV. Estudiar alternativas sobre las actividades susceptibles de realizarse en cada región ecológica.

V. Proponer el uso apropiado de los suelos, con objeto de aumentar la productividad.

VI. Evaluar por ciclo y de acuerdo al tipo de cultivo las actividades y realizaciones agropecuarias y forestales que prevea el plan, dependiendo de cada región.

VII. Realizar y mantener actualizados los estudios técnicos sobre la aptitud productiva y clasificación de los recursos agrícolas, pecuarios y forestales; así como los inventarios regionales correspondientes.

VIII. Promover y apoyar la organización de los productores rurales para el cumplimiento de los programas, la comercialización de sus productos y para alcanzar objetivos de interés común.

IX. Autorizar la importación o exportación de los productos agropecuarios y forestales, así como maquinaria, refacciones e implementos agrícolas, semillas, fertilizantes y plaguicidas en coordinación con la Secretaría de Comercio, de acuerdo con sus respectivas competencias.

X. Favorecer la disponibilidad de semillas mejoradas, fertilizantes y demás insumos en atención a requerimientos de la productividad y la producción.

XI. Determinar o proponer en su caso los estímulos más eficaces para la producción rural, y adoptar las medidas complementarias que se requieran para llevarlos a la práctica.

XII. Proponer la fijación de precios de garantía a los productos básicos y oleaginosos.

XIII. Intervenir en los distritos de riego, de drenaje y de protección contra las inundaciones en la aplicación de este ordenamiento y de la Ley Federal de Aguas.

XIV. Delimitar, establecer e intervenir en los distritos de temporal.

XV. Intervenir en la declaratoria de tierras ociosas de propiedad particular y determinar su explotación.

XVI. Empezar acciones de promoción y fomento de las actividades agrícolas, pecuarias y forestales.

XVII. Difundir profusamente, por los medios a su alcance, el Plan Nacional cuando haya sido aprobado.

XVIII. Las demás facultades que le confieran esta y otras Leyes y sus Reglamentos.

## TITULO SEGUNDO

### PLAN DE DESARROLLO Y PROGRAMAS

#### CAPITULO I

##### De la Planeación Nacional

**ARTICULO 5o.** La Secretaría atendiendo la opinión de los productores agropecuarios en sus distintos niveles y con base en la información de que disponga y la que recabe de las entidades del sector público, privado y social, elaborará con la intervención que le corresponda a la Secretaría de Programación y Presupuesto, el Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal que pondrá a la aprobación del Ejecutivo Federal.

**ARTICULO 6o.** El Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal deberá considerar el adecuado aprovechamiento de los recursos de que se disponga en los distritos de riego y de temporal, y en general los del sector rural, para la satisfacción prioritaria de las necesidades alimenticias de la población del país, las de la industria y las de exportación cuando convenga conforme a los requerimientos de la economía nacional así como para obtener la elevación de las condiciones de vida y de trabajo en el campo.

**ARTICULO 7o.** El Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal indicará:

I. Los objetivos del sector de actividades agropecuarias y forestales, a corto, mediano y largo plazo.

II. Las metas específicas de producción que habrán de alcanzarse en el tiempo, por estaciones, ciclos, cultivos, plantíos u otras modalidades, así como las circunscripciones en las que deban lograrse, de acuerdo a requerimientos expresos en los niveles nacional, regional, estatal, municipal o local que corresponda.

III. El monto de las inversiones públicas que deben realizarse para el logro de los objetivos y metas del plan, así como para la organización de los campesinos con los mismos propósitos.

IV. En su caso la mención de los problemas de tenencia de la tierra y derechos sobre aguas que puedan constituir impedimentos para la realización del plan, así como las recomendaciones y proyectos de reformas o adecuaciones legales o administrativas para mejor proveer al cumplimiento de las metas propuestas.

V. La intervención que corresponda al sector público en materia de capacitación, investigación, extensionismo, obras de infraestructura, crédito, insumos, equipos, instalaciones, y demás elementos que propicien la producción y la productividad así como las proposiciones sobre la participación de otros sectores.

VI. Las necesidades de acopio, almacenamiento, transporte, distribución, y comercialización de los productos.

VII. Las posibilidades consecuentes para el establecimiento, complemento o mejora de agroindustrias.

VIII. La estimación de los recursos materiales o financieros convenientes a la realización del plan.

IX. La intervención que deban tener las dependencias del Ejecutivo Federal y las entidades del sector paraestatal de acuerdo con su competencia y funciones, para soporte y cumplimiento del plan y los programas que de él deriven.

X. Así como las demás medidas necesarias para el cumplimiento de dicho plan.

ARTICULO 8o. La Secretaría de Programación y Presupuesto intervendrá conforme a sus facultades, para hacer compatible el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal con el Sistema Nacional de Planeación, así como para autorizar en su oportunidad las asignaciones presupuestales de los programas que apruebe el Ejecutivo Federal.

ARTICULO 9o. Una vez aprobados por el Presidente de la República, el Plan y sus Programas, serán obligatorios para el sector público federal y su ejecución podrá concertarse con los Estados de la Federación, e inducirse o convenirse con los sectores social y privado de acuerdo con esta Ley, con las modalidades pertinentes y conforme a la organización de los productores.



ARTICULO 10. La Secretaría coadyuvará con los gobiernos de los Estados a la Planificación del Desarrollo Agropecuario y Forestal de cada Entidad, conforme a los lineamientos y prioridades establecidos en el plan, a fin de organizar a los distintos sectores de la Comunidad y contar con su participación en el logro de las metas estatales de producción y productividad, así como para emprender las acciones conducentes a la ejecución del propio plan. La Secretaría, con respeto absoluto a la soberanía de los Estados, podrá documentar los compromisos que se concerten con ellos en relación al plan.

ARTICULO 11. El Plan aprobado por el Ejecutivo Federal podrá ser modificado en los términos en que así lo sugiera la información subsecuente. Los ajustes, rectificaciones, adiciones o modalidades supervinientes, deberán ser igualmente aprobadas por el propio Ejecutivo.

## CAPITULO II

### De los Programas

ARTICULO 12. Para el cumplimiento de las metas concretas del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal, identificadas en el tiempo y el espacio, la Secretaría propondrá al Ejecutivo Federal, para su aprobación, los programas normales y especiales que a tal fin resulten convenientes.

ARTICULO 13. En los casos de abatimiento de la producción planeada, la Secretaría formulará programas de contingencia por zonas o regiones del país, con objeto de corregir faltantes de los productos básicos destinados a satisfacer las necesidades nacionales.

ARTICULO 14. Los programas de contingencia deberán comprender los apoyos técnicos, de crédito, insumos e inversiones y demás que se requieran a fin de llevarlos a la práctica.

ARTICULO 15. Para la ejecución de los programas de contingencia la Secretaría propondrá al Ejecutivo Federal la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y la debida coordinación con los gobiernos estatales y municipales, así como con los sectores social y privado, según lo dispuesto por los Artículos 9o. y 10o.

ARTICULO 16. La Secretaría realizará promociones de acuerdo a programas específicos de incremento de la productividad y la producción, para dar cumplimiento a los programas que se deriven del plan.

ARTICULO 17. La Secretaría será la encargada de cumplir y coordinar las acciones programadas, obligatorias para las entidades del Sector Público Federal, que se deriven del plan autorizado por el Ejecutivo de la Unión y promoverá las acciones convenientes para concertar compromisos programáticos con las autoridades estatales y aceptaciones y convenios con los sectores social y privado.

Asimismo promoverá el adecuado aprovechamiento de las tierras agrícolas, pecuarias o forestales, cualquiera que sea su régimen de tenencia, para alcanzar los máximos de su potencialidad productiva.

ARTICULO 18. La Secretaría promoverá, cuando convenga, el cumplimiento de los programas que se elaboren para alcanzar los objetivos y metas del plan, por medio de áreas productoras de acuerdo con las características de las tierras y las de la región en que se encuentren.

ARTICULO 19. Para los efectos de esta Ley, serán reconocidas como áreas productoras las superficies de terrenos que registre la Secretaría, a solicitud de los interesados, y que comprendan una circunscripción territorial definida, integrada con las tierras de ejidos, comunidades, colonos o pequeños propietarios, cuando expresen su voluntad de alcanzar las metas programadas conforme al orden que proponga la Secretaría.

También serán consideradas como áreas productoras las circunscripciones compactas en que operen toda clase de organizaciones, asociaciones y unidades de producción que sean reconocidas por ésta y otras Leyes.

ARTICULO 20. La Secretaría hará una estimación técnica de la capacidad productiva de las áreas productoras en función de las metas u objetivos que se quieran alcanzar, y establecerá un catálogo de las mismas, de acuerdo con su naturaleza, ubicación y demás características.

ARTICULO 21. La Secretaría deberá estimar la participación, concertada o inducida, que específicamente tendrán las áreas productoras en el cumplimiento de los programas que se formulen de acuerdo con el plan.

**ARTICULO 22.** La Secretaría, en coordinación con la de Reforma Agraria en su caso, mantendrá actualizado el catálogo de las áreas productoras.

### TITULO TERCERO

#### ORGANIZACION DE LA PRODUCCION

##### CAPITULO I

###### De los Distritos de Temporal

**ARTICULO 23.** Los Distritos de Temporal comprenderán zonas con características ecológicas y socioeconómicas similares, para las cuales la Secretaría adoptará las medidas conducentes a fin de apoyar la producción.

**ARTICULO 24.** El establecimiento y delimitación de los distritos de temporal se determinarán por acuerdo del titular de la Secretaría que será publicado en el "Diario Oficial" de la Federación. Los Distritos de Riego se rigen por la Ley Federal de Aguas.

**ARTICULO 25.** La Secretaría comprenderá dentro del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal el racional aprovechamiento de los terrenos de temporal, considerando las características del clima, la regularidad de los ciclos pluviales y demás condiciones naturales favorables a la producción.

**ARTICULO 26.** La Secretaría recabará la información correspondiente a la ejecución de las obras de infraestructura adecuadas para el fomento de la producción en zonas temporales, a fin de que se incorporen a los programas que se propongan y autorice el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

**ARTICULO 27.** En cada Distrito de Temporal se integrará un Comité Directivo con el representante de la Secretaría en la Entidad Federativa de que se trate y con los delegados de las dependencias técnicas de la Secretaría que corresponda junto con un representante de la Secretaría de la Reforma Agraria en carácter de Secretario.

Igualmente formarán parte de dichos comités directivos un representante de cada una de las organizaciones nacionales de ejidatarios, de los comuneros, de los colonos, de los pequeños propietarios, así como de las entidades siguientes: Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., que opere dentro de la zona, Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A., Fertilizantes Mexicanos, S.A., Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Servicios Ejidales, S.A., y en su caso, representantes de cualquier otra entidad de la Administración Pública Paraestatal, que operando dentro de las zonas de que se trate, tenga relación por su actividad con el Sector Agropecuario. Podrán acreditar un representante ante los comités directivos, los gobiernos de los Estados y de los Municipios a que corresponda el Distrito de Temporal de que se trate.

ARTICULO 28. Los Comités Directivos de los Distritos de Temporal deberán reunirse periódicamente bajo la presidencia del representante de la Secretaría.

ARTICULO 29. Los Comités Directivos tendrán las siguientes facultades:

I. Aprobar los programas agropecuarios del distrito de temporal, tomando como base las directrices que señale la Secretaría conforme al Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal.

II. Vigilar la ejecución de los programas específicos autorizados.

III. Autorizar los programas de asistencia técnica y extensión agropecuaria correlativos, de acuerdo con las disponibilidades de personal y equipo del Distrito de Temporal.

IV. Promover entre los productores temporales que integren el distrito la aceptación de los programas aprobados.

V. Coordinar la organización de los productores temporales del distrito, para facilitar su acceso al crédito oficial y privado, así como la prestación de los servicios de asistencia técnica y comercialización de sus productos.

VI. Formular y proponer a las instituciones del ramo los programas técnicos de créditos de avío y refacción, destinados a la producción de los Distritos de Temporal, así como el aseguramiento de cultivos y ganado.

VII. Supervisar el desarrollo de los programas y los ajustes que impongan las condiciones prevalecientes en la región y las propias de cada distrito.

VIII. Formular y promover programas de abastecimiento de insumos, de acuerdo con las recomendaciones de los centros de investigación agropecuaria localizados en la región o en otras de similares características ecológicas.

IX. Conocer y evaluar los resultados de los programas, formulando las instrucciones y recomendaciones que deban observarse en la elaboración de los programas futuros.

X. Analizar y aprobar en su caso, los proyectos de obras de infraestructura y comercialización, teniendo en cuenta la repercusión económica y social de las mismas.

XI. Solicitar la participación de aquellos representantes de organizaciones que deban ser escuchadas por estar vinculadas al proceso productivo del Distrito de Temporal correspondiente.

ARTICULO 30. Para apoyar las funciones de los Comités Directivos de los Distritos de Temporal, la Secretaría integrará comités técnicos, con representantes de las unidades técnicas correspondientes de la misma Secretaría, a los cuales y cuando se requiera su concurso, podrán ser invitadas y agregarse otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

ARTICULO 31. Los Comités Directivos llevarán a cabo evaluaciones periódicas, para comprobar el cumplimiento de los programas o corregir éstos con relación a metas y objetivos.

## CAPITULO II

### De las Unidades de Producción

ARTICULO 32. Los ejidos o comunidades podrán integrar mediante acuerdo voluntario, unidades de producción asociándose entre sí o con colonos y pequeños propietarios, con la vigilancia de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Participará la entidad pública del riesgo compartido sólo en los casos que señala el Artículo 55 de esta Ley.

Las unidades de producción que se integren con ejidos y comunidades entre sí, con la participación del Riesgo Compartido, en los términos del párrafo anterior, se registrará exclusivamente por las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Reforma Agraria.

**ARTICULO 33.** Las Unidades de Producción, conforme a las metas de los programas, tendrán por objeto la producción agropecuaria y podrán prever el uso de espacios comunes, construcción de obras de provecho común, utilización de equipos, prestación de servicios en mutuo beneficio y las demás modalidades que mejor propicien el logro de las metas.

**ARTICULO 34.** Para la Constitución de las Unidades de Producción bastará que la misma se haga constar en acta por los interesados ante notario público, o en su defecto, alguna autoridad administrativa federal que despache en el lugar. Las Unidades de Producción, con la conformidad de la Secretaría de la Reforma Agraria, deberán registrar sus actas constitutivas en la Secretaría, las que serán examinadas por ésta para su aprobación.

Las resoluciones correspondientes deberán emitirse dentro de los 15 días siguientes a las instancias relativas.

**ARTICULO 35.** Las Unidades de Producción debidamente registradas, tendrán capacidad jurídica para realizar los actos y contratos necesarios para alcanzar sus propósitos, incluso contratar trabajadores. Las Leyes respectivas registrarán en cada caso los actos jurídicos que resulten y la masa del producto responderá por los compromisos contraídos por la unidad como tal.

Las Unidades de Producción no modificarán el régimen jurídico de los ejidos y comunidades, ni afectarán los derechos y obligaciones de los ejidatarios y comuneros, tampoco podrán modificar la situación jurídica de las pequeñas propiedades, ni las causales de afectación agraria.

**ARTICULO 36.** Será condición inexcusable para establecer Unidades de Producción, que los ejidatarios y comuneros que en ella se integren, trabajen directa y personalmente la tierra, excepto en los casos autorizados por la Ley Federal de Reforma Agraria. Se propondrá en el proyecto de la unidad correspondiente la forma en que convenga, en su caso, recibir anticipos por su trabajo.

**ARTICULO 37.** Las Unidades de Producción tendrán un término fijo, prorrogable por acuerdo de las partes y con aprobación de la Secretaría.

Cuando se prevea la amortización de inversiones la Secretaría autorizará los plazos que en cada caso se requieran.

**ARTICULO 38.** En el caso de conflictos o indefinición de derechos, relativos a las unidades de producción, antes de acudir a las autoridades competentes que de acuerdo con la materia deban intervenir, será menester agotar el procedimiento administrativo ante la Secretaría que, a solicitud de las partes, podrá actuar además con fines de conciliación y arbitraje.

**ARTICULO 39.** Podrán integrarse unidades de producción respecto a tierras de explotación ganadera, cuando cumplan con las disposiciones del presente título que les sean aplicables, a juicio de la Secretaría.

**ARTICULO 40.** Las partes en las Unidades de Producción podrán interponer el recurso a que se refiere el Artículo 100 de esta Ley en lo conducente. Cuando el recurso sea interpuesto individualmente sólo se tendrá en cuenta el derecho que asista al recurrente, sin afectar a la generalidad de las estipulaciones de la unidad.

La Secretaría tendrá facultades para interpretar, a solicitud de parte, los acuerdos de las unidades, con efectos administrativos.

**ARTICULO 41.** En la integración de las Unidades de Producción se tendrá en cuenta lo siguiente:

I. Los ejidos y comunidades que deseen participar expresarán su consentimiento y decisiones por conducto de las autoridades que reconozcan las Leyes.

II. Los ejidos y comunidades sólo podrán participar como unidades integrales previo acuerdo favorable de cuando menos las dos terceras partes de la Asamblea de Ejidatarios o Comuneros.

III. Las partes podrán aportar en uso equipo, maquinaria así como los demás insumos al objeto que específicamente acuerden, mismos que serán valorados conforme con las tarifas o tasas de rendimiento que la Secretaría establezca.

IV. Cualquier aportación de las partes, de la naturaleza que sea, deberá registrarse en un libro especial que se llevará para tal efecto.

V. Las determinaciones serán tomadas por mayoría, asignando previamente un valor específico a la tierra, insumos, capital y trabajo que aporten las partes.

Tanto para la distribución de utilidades como para los casos de liquidación se tendrán en cuenta exclusivamente las aportaciones registradas.

ARTICULO 42. En las Unidades de Producción los votos de las partes integrantes se computarán en proporción a la unidad de superficie de terreno que a cada uno corresponda. La operación de las Unidades de Producción se sujetará a las siguientes normas:

I. Las partes podrán designar, por acuerdo de la mayoría, uno o más administradores, que se acreditarán ante la Secretaría y estarán investidos de las facultades de administración que en cada caso se estipule y tendrán las siguientes obligaciones:

a) Deberán convocar a reuniones mediante notificación a los interesados, cuando menos para aprobar los planes de trabajo y de crédito e informar del resultado de las operaciones registradas en el ejercicio.

b) Comunicarán a la Secretaría las fechas de las reuniones. A estas sesiones podrán asistir representantes de la delegación agraria y de las dependencias y entidades de la Administración Pública relacionadas con la producción, el crédito, la industrialización y la comercialización de los productos del campo.

II. Las partes tendrán derecho a las utilidades, de conformidad con el reglamento y las siguientes normas:

a) La tierra, recursos materiales y trabajos aportados serán valorados de acuerdo con su importancia en la producción a que se encuentren afectados.

b) La Secretaría vigilará el cumplimiento de los plazos y fechas en que deban cubrirse las utilidades a que tengan derecho las partes, comprobando en cada caso las cantidades que por este concepto les correspondan.



c) Los ejidatarios y comuneros y los pequeños propietarios participarán en la elaboración del programa de liquidación de utilidades que deberá remitirse oportunamente a la Secretaría para los efectos del inciso anterior.

III. Los ejidatarios y comuneros, o sus familiares en su caso, no podrán ser sustituidos en el desempeño del trabajo personal que les corresponda realizar conforme a la Ley; en el concepto de que dicho trabajo será retribuido conforme a la Ley, sin perjuicio de las sumas adicionales a que tengan derecho en las utilidades y otros rendimientos de las unidades.

IV. Las partes podrán convenir la terminación anticipada de la unidad, siempre que no afecte a los resultados del ciclo productivo que se hubiera iniciado.

### CAPITULO III

#### De Las Tierras Susceptibles de Cultivo

ARTICULO 43. Es causa de utilidad pública el destino a la producción agrícola de los terrenos de agostadero susceptibles de cultivo.

ARTICULO 44. Cuando en los términos del estudio que al efecto realice se compruebe que se trata de tierras aptas para la agricultura, por su calidad y el régimen pluvial de la región, condiciones hidráulicas costeables del subsuelo en que se encuentren, la Secretaría propondrá al Ejecutivo Federal la expropiación de los terrenos de agostadero susceptibles al cultivo, sin perjuicio de la Ley de Reforma Agraria.

En el caso de los terrenos de agostadero susceptibles al cultivo dedicados a la ganadería, sólo serán objeto de expropiación los predios ganaderos con más de 200 hectáreas susceptibles de explotación agrícola ubicados en zonas con las características que se mencionan en el Artículo 23 de esta Ley, a fin de establecer Distritos de Temporal.

ARTICULO 45. La indemnización que corresponda en términos de Ley, a los dueños o poseedores de los terrenos expropiados, se cubrirá en efectivo, en especie y dinero a su elección.

ARTICULO 46. Los terrenos expropiados que resulten excedentes después de cubrir las indemnizaciones en especie quedarán a disposición de la Secretaría de la Reforma Agraria, para necesidades agrarias de acuerdo con la Ley a fin de ser destinados a la agricultura.

ARTICULO 47. Cuando la Secretaría sugiera el cambio de destino de las tierras de agostadero susceptibles al cultivo ejidal o comunal, la Secretaría de la Reforma Agraria, conforme a los procedimientos previstos por la Ley Federal de Reforma Agraria, procederá al reacomodo de las áreas productivas, respetando preferentemente los derechos de ejidatarios y comuneros ya establecidos. Al operarse el cambio de destino de agostadero a producción agrícola, deberán reagruparse las tierras para evitar la subdivisión antieconómica.

#### CAPITULO IV

##### De la Mecanización y Servicios

ARTICULO 48. Se considera de interés público el uso de maquinaria y equipos mecánicos, la operación de instalaciones para almacenamiento y procesamiento de los productos, así como la prestación de los servicios que requieran los productores con motivo de la explotación de las tierras.

ARTICULO 49. Para los efectos del Artículo anterior la Secretaría llevará un registro de la maquinaria, equipos mecánicos, instalaciones y servicios que puedan ofrecerse a los productores en arrendamiento o mediante el pago de tarifas autorizadas.

ARTICULO 50. Los precios y tarifas de los arrendamientos de maquinaria equipos, instalaciones y servicios, según corresponda, serán fijados por la Secretaría en disposiciones de carácter general, teniendo en cuenta el monto de las inversiones y el uso a que se destinen aquellos.

ARTICULO 51. La Secretaría promoverá el empleo de vehículos y máquinas, así como el aprovechamiento de instalaciones y servicios de manera conjunta entre pequeños propietarios, colonos, ejidatarios y comuneros, o entre estos y terceros.

ARTICULO 52. Los sujetos de crédito que estén comprendidos dentro del sistema de crédito rural y las áreas productoras, gozarán de preferencia en

el caso de préstamos para la adquisición de maquinaria y equipos mecánicos, o para instalaciones y servicios susceptibles de compartirse entre ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios.

## CAPITULO V

### Del Riesgo Compartido

**ARTICULO 53.** El Ejecutivo Federal, como fideicomitante, establecerá un fideicomiso público denominado Fideicomiso de Riesgo Compartido, que tendrá por objeto:

I. Concurrir con los recursos adicionales que en cada caso requieran las áreas productoras para el debido cumplimiento de los programas especiales o de contingencia, con objeto de corregir faltantes de los productos básicos destinados a satisfacer necesidades nacionales.

II. Apoyar la realización de inversiones, obras o tareas que sean necesarias en las áreas aludidas, para lograr el incremento de la productividad de la tierra.

**ARTICULO 54.** El Fideicomiso de Riesgo Compartido absorberá el costo de los recursos adicionales que se aporten, en el caso de que los objetivos de producción o de productividad no se logren, y garantizará a los campesinos fideicomisarios, en los términos que al efecto se fijen, el ingreso promedio que hubieren obtenido conforme a sus actividades tradicionales.

Las utilidades que hubiere, deducidos los costos y los gastos de administración del fiduciario, quedarán a beneficio de los productores.

**ARTICULO 55.** Sólo se compartirá el riesgo con productores de Distritos de Temporal, que sean ejidatarios, comuneros, colonos o pequeños propietarios cuando sus predios no rebasen la superficie equivalente a la unidad de dotación ejidal en la zona correspondiente, y siempre que se obliguen a cumplir los programas especiales o de contingencia a que se refiere esta Ley, o acepten los compromisos de productividad que expresamente autorice la Secretaría.

**ARTICULO 56.** El Fideicomiso de Riesgo Compartido participará en las Unidades de Producción a que se refiere el Artículo 32 de esta Ley, conviniendo

con las mismas unidades en cada caso, la forma en que intervendrá en las operaciones.

ARTICULO 57. El Fideicomiso de Riesgo Compartido tendrá como fiduciario al Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., y contará con un Comité Técnico que será presidido por el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

El Ejecutivo Federal, a través del fideicomitente, convendrá con el fiduciario las demás condiciones necesarias para la eficaz operación del Fideicomiso de Riesgo Compartido.

## CAPITULO VI

### De la Asistencia Técnica y del Crédito

ARTICULO 58. La Secretaría podrá practicar, a solicitud de los interesados, estudios agroecológicos en áreas productoras a fin de que mediante la mejora de la calidad de las tierras por obras de riego, drenaje o cualesquiera otras que ejecuten los dueños o poseedores pueda aumentarse la potencialidad productiva de las pequeñas propiedades, en la forma prevista por el párrafo final de la fracción XV del Artículo 27 Constitucional y las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Reforma Agraria.

ARTICULO 59. A solicitud de los propietarios o poseedores de áreas productoras, la Secretaría llevará a cabo los estudios técnicos que correspondan para el caso del cambio de destino de las tierras al régimen agropecuario en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria.

ARTICULO 60. Los propietarios o poseedores de tierras que no excedan del equivalente a la unidad de dotación ejidal imperante en las zonas de que se trate, tendrán preferencia en el abastecimiento de semillas mejoradas, fertilizantes, plaguicidas y asistencia técnica y podrán asociarse con entidades paraestatales facultadas al efecto, con fines de producción.

ARTICULO 61. Las personas a que se refiere el Artículo anterior también tendrán acceso prioritario al crédito, y podrán asimismo asociarse con entidades paraestatales, con objeto de organizar servicios de procesamiento de productos agropecuarios y forestales, así como para la compra o utilización de maquinaria

agrícola, aprovechar almacenes o transportes, para la comercialización de sus productos, u otros servicios de beneficio común o interés social.

**ARTICULO 62.** Las instituciones nacionales de crédito darán prioridad a quienes realicen operaciones de abastecimiento directo de productos agropecuarios, entre áreas productoras y entidades públicas u organizaciones de interés social y de trabajadores.

## TITULO CUARTO

### REAGRUPACION DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD

#### CAPITULO UNICO

##### Del Minifundio

**ARTICULO 63.** Para los efectos de esta Ley, se considera minifundio la superficie de terrenos que destinándose a la explotación agrícola, tenga una extensión hasta de cinco hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes en otras clases de tierra, así como la que no baste para obtener cuando menos una producción que arroje como beneficio el doble del salario mínimo en el campo que corresponda a la región.

**ARTICULO 64.** Se considera de interés público:

I La preservación de la pequeña propiedad agrícola para evitar que se subdivida en extensiones inferiores a cinco hectáreas de tierras de riego o humedad o sus equivalentes de acuerdo con la Ley.

II El agrupamiento de minifundios entre sí o con otras fincas rústicas con extensión menor a la máxima de la pequeña propiedad y sin que se rebase ésta.

**ARTICULO 65.** No serán consideradas como minifundio para los efectos de esta Ley las granjas o huertas familiares con superficie inferior a cinco hectáreas, en las condiciones que fije el reglamento.

ARTICULO 66. Serán nulos de pleno derecho los contratos de compraventa, donación, permuta, o cualquier otro acto jurídico que tenga por objeto o dé por resultado el fraccionamiento de minifundios, salvo lo dispuesto por el Artículo anterior.

ARTICULO 67. Los jueces, los encargados del Registro Público de la Propiedad, los notarios públicos y cualquier otra autoridad competente para otorgar validez, reconocer una transmisión de propiedad o registrarla, tendrán en cuenta lo prevenido en esta Ley.

ARTICULO 68. La Secretaría y la Banca Oficial, de acuerdo con sus respectivas funciones, darán preferencia de apoyo técnico y financiero en los casos de agrupamiento, por cualquier título legal de minifundios.

ARTICULO 69. La transmisión de la propiedad que tenga por objeto el agrupamiento de minifundios estará exenta del pago de los impuestos federales que pudieran causarse con motivo de la operación que la origine.

ARTICULO 70. Los minifundistas dueños o poseedores de predios colindantes con otros minifundios tendrán el derecho del tanto en los casos de enajenación, y si lo ejerciera más de uno quedará a voluntad del vendedor escoger al adquirente.

## TITULO QUINTO

### TIERRAS OCIOSAS

#### CAPITULO I

##### De la Declaración de Tierras Ociosas

ARTICULO 71. Se consideran tierras ociosas los terrenos aptos para la producción agrícola que se encuentren sin explotación en los términos y condiciones que expresamente señala esta Ley.

ARTICULO 72. Se declara de utilidad pública el aprovechamiento de tierras ociosas; al efecto la nación podrá en todo tiempo ocupar temporalmente aquellas que sus propietarios o poseedores no dediquen a la producción.

ARTICULO 73. La Secretaría dará a conocer, por regiones determinadas, las fechas correspondientes para la preparación y siembra de terrenos y las áreas mínimas que deberán ser cultivadas de acuerdo con la calidad de las tierras. La Secretaría determinará asimismo los períodos que correspondan a los ciclos productivos, de acuerdo con los lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo.

ARTICULO 74. El expediente de la declaratoria de ociosidad se iniciará por la Secretaría, de acuerdo al siguiente procedimiento:

I La Secretaría citará personalmente a los propietarios o poseedores para determinar en el terreno mismo la existencia de tierras ociosas y las circunstancias que hagan presumir su falta de explotación. La Secretaría tomará en consideración las costumbres del lugar, el clima, la naturaleza de los cultivos, así como las demás características de los terrenos, y en su caso, la causa de fuerza mayor de carácter transitorio que pudiera impedir su aprovechamiento.

II Se levantará acta de dichas circunstancias y se entregará copia de ella al propietario o poseedor del predio, la cual será firmada por estos, el actuante y los testigos de asistencia.

III En la diligencia la falta del propietario o del poseedor, o de sus representantes, podrá ser suplida por cualquier persona que no se encuentre impedida. La negativa o imposibilidad de estas personas para firmar no será causal que invalide la actuación.

IV Dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir de la fecha del acta, el interesado podrá alegar lo que a sus intereses convenga por conducto de la representación estatal de la Secretaría, o directamente ante ésta, aportando las pruebas que estime conveniente.

ARTICULO 75. Cuando los propietarios o poseedores de tierras presuntamente ociosas garanticen debidamente su explotación, por sí o indirectamente, la Secretaría suspenderá el procedimiento y les fijará el término en que deberá iniciarse el ciclo productivo. En caso de incumplimiento procederá la declaratoria de ociosidad.

ARTICULO 76. La Secretaría hará del conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria todos los casos en que las tierras pertenecientes a los ejidos o comunidades no estén en explotación, para los efectos legales que procedan.

ARTICULO 77. La declaratoria de tierras ociosas se hará por el Ejecutivo Federal y será notificada al interesado o a su representante legal a través de la Secretaría, en forma personal o mediante oficio por correo certificado.

ARTICULO 78. La declaración de ociosidad especificará los bienes que serán objeto de ocupación. Dicha declaración no podrá suspender las causales de afectabilidad por falta de explotación por parte del propietario o poseedor afectados, en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria.

De acuerdo con la correspondiente declaratoria de ociosidad la Secretaría ocupará las tierras ociosas.

ARTICULO 79. La ocupación de las tierras declaradas ociosas por la nación conforme a esta Ley terminará con el ciclo productivo, después de lo cual el Ejecutivo Federal las devolverá a sus legítimos propietarios o poseedores, si éstos comunican a la Secretaría su deseo de continuar su explotación con tres meses de anticipación al inicio del ciclo productivo siguiente. En caso contrario la ocupación proseguirá durante otro u otros ciclos, conforme a las mismas reglas, sin ser necesaria una nueva declaratoria de ociosidad.

## CAPITULO II

### Del Aprovechamiento de las Tierras Ociosas

ARTICULO 80. La Secretaría encomendará la explotación de las tierras ociosas a una entidad legalmente autorizada del sector público que estará capacitada para celebrar contratos con los solicitantes que cumplan con los requisitos a que alude el Artículo 84.

La autoridad estará facultada para resolver por la vía administrativa los conflictos que se susciten con motivo de estos contratos y para ordenar y ejecutar la devolución de las tierras cuando proceda, conforme a la Ley de Bienes Nacionales.

En igualdad de condiciones, tendrán preferencia para la explotación de tierras ociosas los campesinos con derechos a salvo a que se refiere la Ley Federal



de Reforma Agraria y en segundo lugar los vecinos del Municipio en que se encuentren ubicadas.

ARTICULO 81. Los contratos a que se refiere el Artículo anterior serán de naturaleza pública y contendrán como mínimo los siguientes requisitos:

- a) La obligación de cumplir con lo señalado por el Artículo 84 de esta Ley, por quien explote la tierra.
- b) La obligación de devolver las tierras ociosas en los términos del Artículo 70.
- c) La obligación de reembolsar al Estado el monto de la indemnización a que se refiere el Artículo 86 de esta Ley.

En la celebración de los contratos se tendrán en cuenta los usos y costumbres de la localidad en que se hallen las tierras declaradas ociosas y comprenderán el derecho al uso de las aguas que les corresponda.

ARTICULO 82. La Secretaría deberá elaborar y mantener una lista actualizada de solicitantes que estén en condiciones de trabajar las tierras ociosas. Los solicitantes recibirán constancia escrita del día y hora en que se hayan presentado sus peticiones ante dicha dependencia o sus delegaciones.

ARTICULO 83. La Secretaría solicitará a la de Reforma Agraria la información correspondiente a los campesinos con derechos a salvo, para los efectos del Artículo que antecede.

ARTICULO 84. La explotación de las tierras ociosas deberá contratarse con los solicitantes que seleccione la Secretaría y que reúnan los siguientes requisitos:

- I Que sean de nacionalidad mexicana.
- II Que tengan experiencia en materia agrícola.
- III Que acepten acatar los lineamientos que en materia de técnicas agrícolas determine la Secretaría.
- IV Que se obliguen a desarrollar la explotación que sugiera el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario.

V Que se sometan expresamente al procedimiento administrativo ante la Secretaría en caso de conflictos con motivo de los contratos.

ARTICULO 85. La extensión de tierra ociosa que se podrá conceder a cada individuo será determinada de acuerdo con la calidad de los terrenos y el número de solicitantes, sin rebasar los máximos que establece la Ley a la pequeña propiedad, ni los mínimos a que se refiere el Artículo 63 de este ordenamiento.

ARTICULO 86. La indemnización que corresponda al propietario o poseedor de la tierra ociosa se fijará por peritos, con base en el valor que figure en las oficinas catastrales, el tiempo de la ocupación y los demás elementos que en cada caso concurran.

ARTICULO 87. El propietario o poseedor de la tierra ociosa que obtuviera resolución desfavorable en el recurso de revisión que hubiere interpuesto con motivo de la declaración de tierras ociosas, no perderá el derecho a recibir la indemnización a que se refiere el Artículo anterior.

ARTICULO 88. El propietario o poseedor de la tierra declarada ociosa, además de la indemnización prevista en esta Ley, no tendrá derecho a exigir de los usuarios ninguna prestación adicional, quedando a cargo de la Secretaría vigilar el cumplimiento de esta disposición.

ARTICULO 89. La Secretaría llevará un registro detallado de la explotación que se realice en las tierras declaradas ociosas, para los efectos de la aplicación de esta Ley.

### CAPITULO III

#### De las Tierras Ociosas en Litigio

ARTICULO 90. En el caso de tierras ociosas a causa del litigio ante autoridades judiciales o administrativas, la Secretaría iniciará el procedimiento previsto en el Artículo 74 notificando a las partes contendientes .

ARTICULO 91. La declaratoria de ociosidad y la celebración de los contratos a que se refiere esta Ley, serán sin perjuicio de la resolución que recaiga en cada caso en los litigios de que habla el Artículo anterior.

**ARTICULO 92.** Las autoridades judiciales o administrativas deberán respetar las declaraciones de tierras ociosas y los contratos celebrados respecto de ellas en los términos de esta Ley, hasta la conclusión de los ciclos productivos que se hayan iniciado.

Las indemnizaciones que correspondan por la ocupación quedarán afectadas al resultado final de las controversias.

**ARTICULO 93.** Cualquiera de las partes en el litigio podrá utilizar el recurso administrativo que establece el Artículo 100 de esta Ley.

## TITULO SEXTO

### SANCIONES

**ARTICULO 94.** A los empleados y funcionarios que conforme al reglamento deban denunciar la existencia de tierras ociosas y no cumplan con tal función, se les impondrá multa de quinientos a cinco mil pesos.

**ARTICULO 95.** Los propietarios o poseedores de tierras declaradas ociosas serán sancionados administrativamente por la Secretaría con multas de cinco mil a cincuenta mil pesos, de acuerdo a la gravedad de la falta, cuando impidan la explotación de dichas tierras o priven del producto de su trabajo a quienes se hayan entregado para su explotación.

**ARTICULO 96.** Quienes hayan recibido tierras ociosas para su explotación serán sancionados con multa de mil a cien mil pesos, a juicio de la Secretaría, en los siguientes casos:

I Cuando no cumplan con la obligación de explotar la tierra.

II Cuando intencionalmente causen perjuicio a las instalaciones que se encuentren en los predios señalados como tierras ociosas, independientemente de la reparación de los daños.

III Cuando impidan las inspecciones de parte de los funcionarios o empleados autorizados de la Secretaría.

IV Cuando retengan las tierras por más tiempo del convenido.

ARTICULO 97. Los jueces , registradores y notarios públicos, y cualquier otra autoridad competente que realice actos para otorgar validez, reconocer una transmisión de propiedad o registrarla en contravención de las disposiciones sobre el minifundio establecidas en esta Ley, serán sancionados con multas de veinte mil a doscientos mil pesos.

ARTICULO 98. Para la imposición de las sanciones se deberá oír al presunto infractor, otorgándole un término no menor de diez días ni mayor de treinta para que presente las pruebas y alegatos que a sus intereses convenga.

ARTICULO 99. Las sanciones establecidas en la presente Ley se aplicarán sin perjuicio de las previstas por otras disposiciones legales.

## TITULO SEPTIMO

### CAPITULO UNICO

#### Recursos Administrativos

ARTICULO 100. Contra las resoluciones que dicte la Secretaría en aplicación de esta Ley, el interesado podrá interponer recurso de revisión ante el Secretario del ramo, con sujeción a las siguientes normas:

I El recurso deberá presentarse directamente por escrito ante la Secretaría o enviarse por correo certificado con acuse de recibo dentro del término de diez días hábiles contados desde la fecha de la notificación respectiva.

II En el escrito en que se interponga el recurso, el interesado señalará domicilio para recibir notificaciones y ofrecerá todas las pruebas de su parte, acompañando necesariamente aquellas que por su naturaleza lo permitan.

III Admitido o rechazado el recurso, se le hará saber al interesado, y si fuere admitido, la autoridad fijará un término que no excederá de 15 días hábiles para el

desahogo de las probanzas que se hayan ofrecido y que por su naturaleza así lo requieran.

IV Admitido el recurso quedará suspendida la resolución impugnada. Trátándose de multas para que la suspensión pueda ser dictada, su importe deberá ser garantizado conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

V Serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de la autoridad.

VI La autoridad podrá mandar practicar de oficio las investigaciones y diligencias que estime necesarias.

VII Desahogadas las pruebas y agotadas las diligencias por la autoridad se dictará la resolución que corresponda, tomando en cuenta las pruebas aportadas sin sujetarse necesariamente a reglas especiales de valoración.

VIII Los acuerdos y resoluciones que dicte la autoridad deberán notificarse al interesado personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

IX En lo no previsto, se aplicarán supletoriamente al procedimiento las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

### TRANSITORIOS

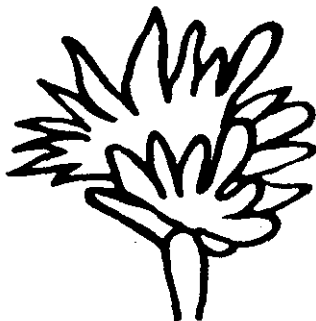
PRIMERO. La presente Ley entrará en vigor a los treinta días contados a partir de la fecha de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

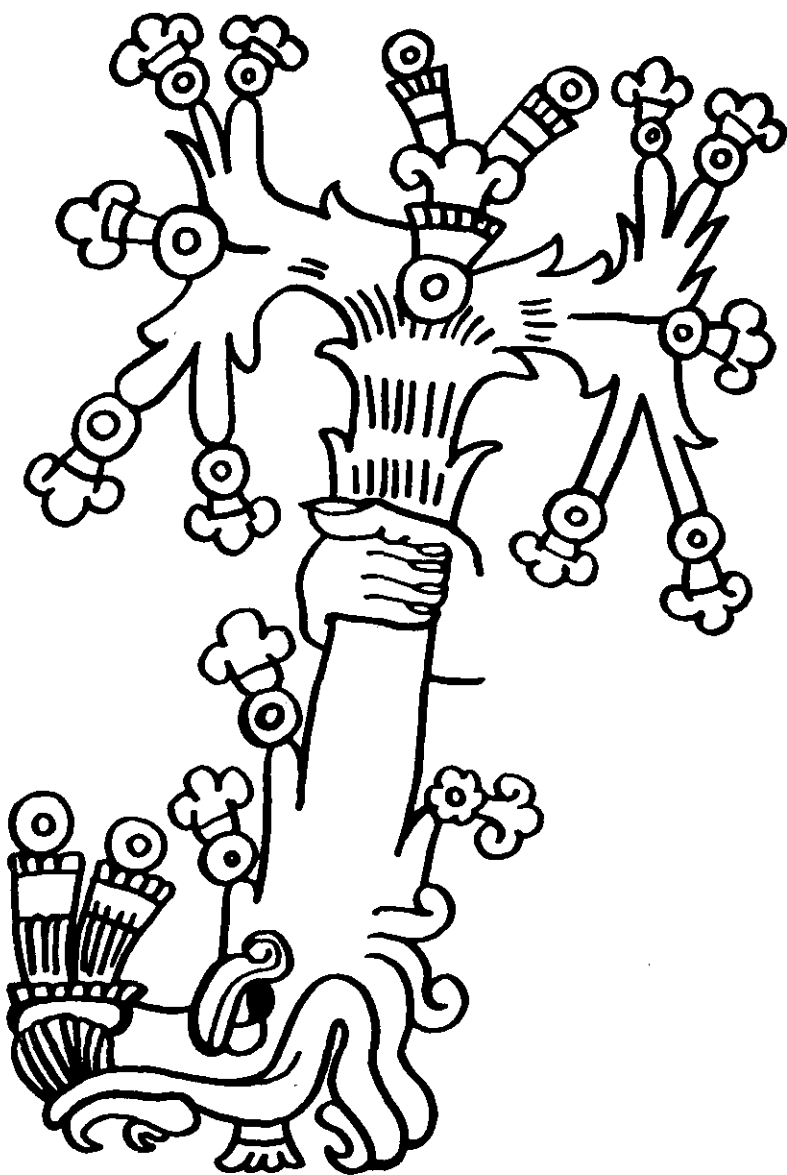
SEGUNDO. Se abrogan la Ley de Tierras Ociosas publicada en el "Diario Oficial" de la Federación del 28 de julio de 1920, y la Ley Reglamentaria del párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, que fija la superficie mínima de la pequeña propiedad y señala la forma de reagruparla del 31 de diciembre de 1945.

TERCERO. Se derogan las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

México, D.F., a 27 de diciembre de 1980 — José Murat — D.P. — Graciano Alpuche Pinzón — S.P. — Juan Maldonado Pereda — D.S. — Antonio Salazar Salazar — S.S. — Rúbricas".

En cumplimiento por lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los ventisiete días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta — *José López Portillo* — Rúbrica — El Secretario de Hacienda y Crédito Público, *David Ibarra Muñoz* — Rúbrica — El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, *Francisco Merino Rábago* — Rúbrica — El Secretario de la Reforma Agraria, *Javier García Paniagua* — Rúbrica — El Secretario de Gobernación, *Enrique Olivares Santana* — Rúbrica — El Secretario de Relaciones Exteriores, *Jorge Castañeda* — Rúbrica — El Secretario de la Defensa Nacional, *Félix Galván López* — Rúbrica — El Secretario de Marina, *Ricardo Cházaro Lara* — Rúbrica — El Secretario de Programación y Presupuesto, *Miguel de la Madrid* — Rúbrica — El Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, *José Andrés de Oteyza Fernández* — Rúbrica — El Secretario de Comercio, *Jorge de la Vega Domínguez* — Rúbrica — El Secretario de Comunicaciones y Transportes, *Emilio Mújica Montoya* — Rúbrica — El Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, *Pedro Ramírez Vázquez* — Rúbrica — El Secretario de Educación Pública, *Fernando Solana Morales* — Rúbrica — El Secretario de Salubridad y Asistencia, *Mario Calles López Negrete* — Rúbrica — El Secretario del Trabajo y Previsión Social, *Pedro Ojeda Paullada* — Rúbrica — El Secretario de Turismo, *Rosa Luz Alegría Escamilla* — Rúbrica — El Jefe del Departamento del Distrito Federal, *Carlos Hank González* — Rúbrica — El Jefe del Departamento de Pesca, *Fernando Rafful Miguel* — Rúbrica.





# Con la asociación ejidatarios-propietarios existe el peligro de revivir el latifundio

## Puntos de vista de la Diputación Obrera\*

---

---

LOS LEGISLADORES EXTERNAN SU TEMOR DE QUE SE PUEдан AUSPICAR VIAS LEGALES INCONSTITUCIONALES QUE, A CORTO PLAZO, CONVIERTAN A EJIDATARIOS Y COMUNEROS EN ASALARIADOS DE SUS PROPIAS TIERRAS. PROPUGNAN LA ASOCIACION UNICAMENTE ENTRE IGUALES EN LOS NIVELES DE BASE

*Observaciones y comentarios que formula la Diputación Obrera del Partido Revolucionario Institucional, a las iniciativas de Ley de fomento agropecuario y de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria.*

Los diputados del sector obrero del Partido Revolucionario Institucional recibimos con especial interés la invitación a exponer nuestros puntos de vista en relación con las iniciativas de Ley de Fomento Agropecuario y de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria que, por conducto del diputado Rafael Corrales Ayala, nos han formulado los integrantes de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, Agricultura y Recursos Hidráulicos y Reforma Agraria.

Con base en la Declaración de Principios del Partido en el poder, en la experiencia histórica del pueblo mexicano y en sus luchas desplegadas penosamente a lo largo de su existencia para darse un proyecto de nación a la medida de sus expectativas de justicia, los diputados que suscriben consideran de la más alta trascendencia la defensa y permanencia del régimen de tenencia de la tierra que prescribe nuestra Ley fundamental y manifiestan que se opondrán, con todos los recursos a su alcance, a todo intento por establecer el predominio del régimen de propiedad privada sobre el régimen de tenencia social, el ejido y la comunidad.

\* Documento publicado en *El Día*, 11 de diciembre de 1980, págs. 6 y 7.



Después de un millón de muertos sacrificados por la Revolución Mexicana para perfilar un esquema de propiedad valedera para transitar hacia su objetivo culminante que consiste en la construcción de una sociedad superior, a imagen y semejanza de sus luchas y experiencias propias, entregar el campo y someter a los campesinos el dominio y explotación del capital privado, significaría un grave retroceso de consecuencias históricas incalculables.

Hace ya tiempo, lo hemos denunciado en diversas ocasiones, que el capital monopólico interno y externo, representa amenazantes expectativas para la nación y en particular para el avance de su proyecto revolucionario.

Eslabón importante de su estrategia, lo representa la privatización del campo y en general de la economía y de las formas de producción agropecuarias. De alcanzar su propósito, se habrá consolidado una poderosa oligarquía financiera, comercial, industrial, agraria, que impedirá, por su propio peso económico y político, el desarrollo de cualquier expectativa ya no digamos revolucionaria sino simplemente progresista. Impedirlo es deber de gobierno y pueblo unidos, de fuerzas sociales y políticas positivas y de mexicanos con conciencia limpia.

Es legítima preocupación del Presidente de la República que compartimos, impulsar la producción y elevar la productividad agropecuaria, a fin de garantizar autosuficiencia alimentaria del pueblo mexicano, y, con ello, plena soberanía política y menos dependencia económica.

Alimentos y energéticos fueron señalados, desde el inicio de su régimen, como objetivos prioritarios de política económica y, para alcanzar la meta, diseñada la estrategia y aplicados los instrumentos que se consideraron convenientes.

Para satisfacer necesidades y demandas de alimentos del pueblo mexicano, para organizar mejor el sector agropecuario, "sumar voluntades y recursos y producir mas eficientemente", el Poder Ejecutivo remitió al H. Congreso de la Unión sendas iniciativas de ley, que en caso de aprobarse, se sumarían a un conjunto de instrumentos, planes y medidas entre los que destacan el Plan Global de Desarrollo y el Sistema Alimentario Mexicano, que se proponen alcanzar las finalidades referidas.

#### INJUSTA LA ASOCIACION ENTRE DESIGUALES\*

De estas 3 iniciativas, dos merecen una detenida reflexión: las iniciativas de Ley de Fomento Agropecuario y de reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria.

La primera, como se desprende de la lectura de su exposición de motivos y articulado, establece un proyecto de estructura jurídica para el desarrollo de unida-

\* Los subtítulos corresponden a la redacción del periódico.

des de producción en el sector agropecuario que, desde el punto de vista de su eficiencia económica, podría resultar impecable, sino fuera por los mismos resultados y la misma o superior eficiencia en la utilización de los recursos disponibles, podrían alcanzarse por vías distintas y con distintos protagonistas pero con menor o ningún costo político y con el fortalecimiento de los grandes objetivos de la Revolución Social de México. Por otra parte, queda suficientemente garantizado que un derecho relativo a unidades de producción no vaya a dar lugar a un relegamiento de la actual estructura jurídica, sobre todo en los aspectos de las facultades de la asamblea ejidal, y de las competencias establecidas para la acción en el agro de algunas entidades del Poder Ejecutivo de la Federación.

En efecto, el proyecto de ley recoge la vieja aspiración de propietario agrícola privado, de asociar a los ejidatarios en proyectos económicos conjuntos, con el evidente propósito de afirmar la hegemonía de la estructura privada sobre la propiedad social, hasta absorber ésta o nulificarla, consecuencia natural pues aunque se mantendría intacto el régimen legal de la tenencia social, la asociación entre los desiguales es injusta por naturaleza y conduciría al trato inequitativo o, de plano, a la desaparición de la parte más débil, que en este caso es el ejido.

Es por el sistema de asociación que plantea, que el proyecto de Ley asume características que podrían entrañar un peligro para los ejidos y comunidades, porque duplica y en diversos casos contradice a las figuras de organización ya existentes en el medio rural, derivadas de las leyes General de Crédito Rural, Federal de Reforma Agraria y de Fomento Cooperativo.

El proyecto descansa en la incorporación de ejidatarios y comuneros a título individual, con sus correspondientes parcelas o predios, en unidades de producción, constituidas en asociación con pequeños propietarios y terceros en general. De ocurrir esto, se violarían así, expresamente, las disposiciones que dan al ejido personalidad jurídica y capacidad para administrar el total de recursos con que fueron dotados; se ignorarían las disposiciones organizativas de la Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley General de Crédito Rural, básicamente sobre el establecimiento de autoridades internas y de su sistema de programación, lo que propiciaría, de este modo una disolución progresiva del ejido y de la comunidad y la virtual privatización de sus recursos.

#### NO HAY RESTRICCIONES PARA PEQUEÑOS PROPIETARIOS

Por el contrario, para los pequeños propietarios y terceros, no se establece ninguna clase de restricción respecto al tamaño de las asociaciones o unidades de producción en las que pueden participar. Esto auspiciaría de hecho una acumulación en manos privadas y la virtual reconstitución de latifundios. En otras palabras:

ante la situación actual a la defensiva respecto del capitalismo en que se halla el sector social agropecuario, podrían auspiciarse vías legales inconstitucionales que podrían convertir, a corto plazo, a ejidatarios y comuneros en asalariados de su propia tierra, sin garantías legales sobre su condición laboral

En virtud de lo anterior, la Diputación Obrera considera que debería apoyarse e impulsarse la asociación entre iguales en los niveles de base; a partir de ese paso, las condiciones de desigualdad se alterarían favorablemente para las mayorías.

Las formas básicas de organización deben ser el ejido y la comunidad, aprovechando una estructura existente y su personalidad jurídica de acuerdo a lo ya previsto en la Ley Federal de Reforma Agraria y en la Ley General de Crédito Rural. En el caso de la pequeña propiedad minifundista las organizaciones a impulsar y promover, son las que impliquen un sentido de cooperación como las sociedades de producción rural o figuras similares que, al igual que el ejido y la comunidad, también se encuentran previstas en las legislaciones citadas.

Además de llevarse a la práctica, extenderse y generalizarse la asociación de ejidatarios o comuneros con pequeños propietarios, en lugar de pequeña propiedad con ejido y comunidad, inevitablemente se estimularían procesos tendientes a desarticular a éstos últimos, lo cual contraría los principios de cooperación solidaria y trabajo colectivo en que el ejido y la comunidad descansan, y, en contrapartida, promovería formas individualistas y egoístas de trabajo y distribución.

Dice el Partido Revolucionario Institucional en su Declaración de Principios: "Capítulo XIII. EL TRABAJO DE LA TIERRA. . ." "El Partido reconoce la necesidad de que el ejido, la propiedad comunal y la pequeña propiedad, que son formas de producción garantizadas por nuestra Ley Suprema, gocen de apoyo y protección del Estado. Al mismo tiempo, sostiene que es de mayor urgencia y significación revolucionaria que la pequeña propiedad se vincule cada vez más, mediante fórmulas de cooperación efectiva y plena coincidencia de objetivos, al sector social de la producción agropecuaria, para que ambos reafirmen su naturaleza inconfundible como elementos afines de un sólo sistema constitucional"

Claramente se ve la intención y decisión partidista de asociar, en verdaderos términos de igualdad, a sectores de producción entre sí, y no a individuos; para garantizar que aquella asociación resulte recíprocamente benéfica y no vaya a desembocar en la absorción de uno por el otro, como de hecho podría ocurrir, al asociarse individuos.

### LOS PELIGROS LATENTES

La privatización del sector social agropecuario, o su absorción y nulificación por el área privada capitalista, tendría, si ocurriese, dos consecuencias naturales.

Primera; desaparición paulatina, pero inminente, del ejido o la comunidad; aceleración de un desarrollo eminentemente capitalista que por virtud de la penetración de las empresas transnacionales y de las leyes de acción del capital, conduciría a la consolidación de un modelo de capitalismo subdesarrollado y dependiente.

Segunda; El Estado mexicano pudiera perder una de sus más sólidas bases de sustentación política y una de las razones, por él mismo gestada y promovida, de su propia existencia; la propiedad social agraria, los ejidos y las comunidades; pérdidas que de producirse significarían un deterioro de su naturaleza originaria y consecuentemente lo debilitaría sensiblemente en su capacidad de rector y conductor de la transformación de pretexto de la modernidad y eficiencia de las fuerzas productivas, lo cual constituiría una grave amenaza al carácter revolucionario, nacional, democrático y popular del Estado mexicano, y un avance del proyecto oligárquico que recrudecería la concentración de la riqueza y del ingreso nacional en una breve minoría. Así planteada, esta cuestión resulta definitoria del rumbo del país.

Todo lo que atente contra la fortaleza del ejido y la comunidad es reprochable; todo lo que conduzca a su debilitación y desaparición, una grave responsabilidad histórica.

No debe perderse de vista, como quedó consignado en la Reunión Nacional para el Desarrollo Rural organizada en julio de 1979 por la Confederación de Trabajadores de México, reunión en la que participaron los más distinguidos políticos y especialistas del país en la materia, que el artículo 27 constitucional, además de consignar los principios de soberanía y titularidad de la nación sobre su territorio y recursos naturales, significa la elevación a rango supremo de los derechos de los campesinos, elementos los anteriores que son esenciales para la organización económico-social de la nación; principios y derechos que recogen los antecedentes y la herencia de Morelos, de Benito Juárez en las Leyes de Reforma, del Programa del Partido Liberal de Andrés Molina Enríquez de los planes de Texcoco, de Ayala, de San Luis y Guadalupe; principios y derechos que constituyen parte esencial de las garantías sociales en cuanto implica la organización económica para promover la justicia y la equidad o, en otras palabras, la nueva sociedad, la democracia social como objetivo superior y culminante de la Revolución de México.

En su intervención en la reunión cetemista arriba señalada, algunos destacados investigadores y expertos en economía agrícola, comentaron tres mitos que circulan como verdades sobre los problemas del campo y de los campesinos mexicanos, pero que en realidad encubren los verdaderos intereses que promueven. El primero, que los mexicanos no somos capaces de producir los alimentos que necesitamos. El problema no es que no podamos producir los alimentos—señalaron—, el problema es cómo estamos usando nuestros recursos para producir alimentos; el problema es que una parte importante de nuestros mejores recursos ha caído en manos del

agronegocio nacional e internacional, que la canaliza a destinos distintos a los que a nosotros nos interesa. El segundo es el mito de la eficiencia. Se dice que sólo los grandes productores —prosiguen los investigadores citados— pueden realizar con dinamismo, con eficiencia la producción de alimentos que nos hace falta; se dice para apuntalar esa afirmación que sólo el 12 por ciento de los predios aportan el 50 por ciento del valor de la producción. He aquí una falacia más; aportan sólo el 50 por ciento del valor de la producción cuando poseen el 70 por ciento de los recursos productivos; del agua, de la mejor tierra, del capital, del equipo, de los insumos, de todos los recursos necesarios para producir. El tercero es el mito de la organización política de los campesinos, la organización que permitirá a los campesinos enfrentarse a sus explotadores y descubrir nuevas vías, nuevas posibilidades de desarrollo productivo y social. Es la posibilidad de que los campesinos consigan para sí mismos los recursos estatales que son indispensables para que se desarrollen.

Además de las reflexiones anteriores, deseamos plantear algunas otras que no carecen de relevancia.

### MAQUINACION SI, PERO SIN DESPLAZAR MANO DE OBRA

I. El proyecto de Ley plantea la necesidad de incrementar la productividad agropecuaria y, para tal efecto, promueve la maquinización de las labores del campo y eleva este propósito a rango de interés público.

Siendo positiva la finalidad que se persigue, resulta obvio que la maquinización indiscriminada y no selectiva, podría propiciar un desplazamiento masivo de mano de obra y consecuentemente desempleo.

Creemos que debía plantearse una política de modernización del Sector Agropecuario y forestal, que, sin romper abruptamente con las tradiciones tecnológicas y socioculturales del medio rural, las consideren, las retomen y, a partir de ellas, impulsen la modernización del Sector. Asimismo, ponderar equilibradamente la necesidad de modernización del Sector Rural con el propósito de generación de empleos.

Asimismo, estimular, a los mismos productores del ejido y de la pequeña propiedad, para que establezcan con recursos propios o crediticios sus centrales de maquinaria, situación que contempla las leyes de Reforma Agraria y de Crédito Rural.

En este mismo sentido, parece conveniente relegar a segundo término el objeto de la rentabilidad en el agronegocio y anteponer los de autosuficiencia alimentaria y generación de empleo.

2. El procedimiento que propone el proyecto para la ocupación de tierras ociosas, pudiera propiciar el rentismo, además de que sus disposiciones discriminan al ejido respecto de la pequeña propiedad. En ésta, la ocupación puede ser indefinida y el propietario recibir, ciclo tras ciclo, la renta correspondiente; en cambio, el ejidatario estaría sujeto a las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria que sancionan la ociosidad con la suspensión y privación de sus derechos.

La posibilidad de que la pequeña propiedad esté sujeta a una ocupación permanente podría violar el texto constitucional que sólo declara inafectable a la pequeña propiedad agrícola en explotación.

La razón que fundamentalmente motiva la ociosidad de las tierras agrícolas es la asignación insuficiente de recursos para su explotación, o su falta de disponibilidad (agua, insumos tecnológicos, créditos, etc) y sólo en segundo término el desinterés de los poseedores o usufructuarios de la tierra para hacerla producir. Nos parece injusto que el proyecto responsabilice de las fallas a quienes no son sino las víctimas del abandono, más aún, que los trate como delincuentes civiles.

3. El tratamiento que el proyecto propone para los terrenos de agostadero susceptibles de cultivo, en sus términos, podría resultar atentatorio de las disposiciones constitucionales y reglamentarias correspondientes, debido a que a la pequeña propiedad se aplica la afectación y no la expropiación y tratándose de los terrenos ejidales, éstos no pueden ser expropiados, sino que en su caso se impone el reacomodo y la aceptación de nuevos miembros.

### REGLAMENTACION EXCLUSIVA PARA LOS PROPIETARIOS

Quizá fuera correcto incluir una reglamentación exclusiva para los pequeños propietarios que cuentan con certificado de inafectabilidad ganadera y establecer reglas para que las tierras, conforme a su clasificación, se destinen exclusivamente a un uso que corresponda a su aptitud productiva.

De acuerdo con las disposiciones vigentes, procede el otorgamiento del certificado de inafectabilidad agropecuaria, cuando en los terrenos considerados de agostadero, se pueda combinar la producción de forrajes para el ganado, con las posibilidades de comerciar los excedentes. En tal caso, las tierras se consideran como agrícolas y surten sus efectos para aplicar la tabla de equivalencias y determinar la superficie inafectable. Con la reforma que propone el proyecto, parecería obligatorio expedir certificados de inafectabilidad ganadera.

Consideramos que el espíritu de toda Ley que regule el Sector Agropecuario y Forestal, debe ser el de estimular al sector ejidal y a los pequeños propietarios de

predios iguales o menores a la dotación ejidal media de las diferentes regiones del país.

En el futuro los recursos nacionales deben destinarse preferentemente a su explotación o usufructo social y colectivo, y las afectaciones y expropiaciones de tierra bajo condiciones de ilegalidad aplicarse a dotaciones ejidales.

En el apoyo y asistencia al campesino, con todos los recursos del Estado para su organización económica y su desarrollo social; en el estímulo a todas las formas de asociación y solidaridad sociales; en el fortalecimiento de la alianza de obreros y campesinos entre sí y de éstos con el Estado para producir bienes y alimentos suficientes y elevar las condiciones de vida materiales del pueblo, está la clave de un desarrollo nacional equilibrado y justo, está la fuerza y la irreversibilidad de nuestro proceso revolucionario.

Respecto a los grandes problemas del campo, en la misma Reunión Nacional para el Desarrollo Rural, dijo don Enrique Ramírez y Ramírez distinguido trabajador intelectual y político mexicano; "Y frente a eso, no esa caricatura de solución que viene ofreciendo la reacción nacional desde hace cincuenta años que yo escucho a los seudos expertos agrarios de la reacción nacional y a veces acompañados por algunos intelectuales claudicantes que dicen que la descapitalización del campo y la miseria en el campo se deben al ejido y se deben a la Revolución Mexicana, y que la gran solución consiste en entregar el campo al capitalismo privado "(...)" Organizar la economía nueva del campo, con nuevas formas de organización del trabajo cooperativo, con formas de cooperación de solidaridad social, apoyado con todos los recursos del Estado y fundándose sobre la Alianza de las clases trabajadoras. No puede ser otra —como lo dice la ponencia— ni en el campo ni en las ciudades, no puede ser otra la base de la Alianza para la Producción tan pedida y tan requerida y tan ansiada por el Presidente José López Portillo. Pero yo lo quiero decir con toda claridad: sin base en la alianza obrera y campesina de la clase media, sin base en la alianza, en la inteligencia de los obreros y los campesinos y la clase media y el Estado, no hay alianza para la producción posible. No puede tener éxito".

Por lo que se refiere a la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, resulta conveniente analizar con especial cuidado las disposiciones que definen los elementos integrados de los terrenos de agostadero, así como los que establecen los requisitos previos a la expedición de certificados de inafectabilidad de pequeña propiedad ganadera, con el fin de no introducir figuras jurídicas que pudieran tutelar intereses legítimos.

Las anteriores consideraciones bastan para fundamentar la solicitud de la diputación obrera en el sentido de que estas comisiones, en el contexto de por una parte, preservar, ampliar y fortalecer el sector social agropecuario que consagra el régimen constitucional de tenencia de la tierra, y, por la otra, de lograr una mayor

eficiencia productiva para alcanzar la autosuficiencia alimentaria del país, estudien exhaustivamente, en el plano que estimen razonable, el proyecto de Ley de Fomento Agropecuario y la iniciativa de adiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, y resuelvan lo conducente en asuntos que, como queda visto y fundamentado, resultan de trascendencia vital para el desarrollo nacional.

