

15  
24

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

AUGE Y FRACASO DE UN PLAN DE DESARROLLO ESTATAL:  
EL CASO DEL SAM.

TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN SOCIOLOGIA

PRESENTA

FRANCISCO JAVIER DIAZ Y LOPEZ

FALLA EN ORIGEN

MEXICO, D.F. 1991



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## C O N T E N I D O

I N T R O D U C C I O N.....	1
1. MARCO TEORICO.....	4
1.1 LA PROBLEMÁTICA ALIMENTARIA.....	5
1.2 EL SISTEMA ALIMENTARIO MUNDIAL.....	13
1.3 LA ESCENA MUNDIAL.....	21
1.4 EL SISTEMA ALIMENTARIO MUNDIAL Y ESTADOS UNIDOS.....	28
1.5 LAS TRANSNACIONALES DE LA ALIMENTACION.....	33
1.6 LOS PROBLEMAS ALIMENTARIOS DE LOS PAISES ATRASADOS.....	36
1.7 NOTAS.....	40
2. PLANIFICACION.....	44
2.1 TEORIA DEL DESARROLLO Y PLANIFICACION REGIONAL.....	45
2.2 LA POLITICA DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO.....	54
2.2.1 ANTECEDENTES.....	54
2.2.2 LA POLITICA REGIONAL EN EL PLANADES.....	55
2.2.3 INTEGRACION REGIONAL AL DESARROLLO.....	58
2.2.4 POLITICA DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL.....	59
2.2.5 DESARROLLO ESTATAL INTEGRAL.....	61
2.3 NOTAS.....	64
3. MARCO HISTORICO.....	66
3.1 EL PORFIRIATO.....	67
3.2 LA CONSTITUCION DE 1917.....	71
3.3 EL CARDENISMO.....	75
3.4 LA REVERSION DE LOS ROLES AGRARIOS.....	78
3.5 1940-1945 INDUSTRIALIZACION, ALIMENTOS Y ESTADO.....	81
3.6 LA INTERDEPENDENCIA.....	86

3.7 LA CRISIS ALIMENTARIA Y EL CAMBIO DE CULTIVOS.....	89
3.8 LA GANADERIA EN EL NUEVO MARCO ALIMENTARIO.....	92
3.9 CRISIS SOCIAL.....	95
3.10 CONCLUSIONES.....	99
3.11 NOTAS.....	103
3.12 EL SEXENIO DE ECHEVERRIA.....	107
3.13 CONCLUSIONES DEL SEXENIO DE ECHEVERRIA.....	111
3.14 NOTAS.....	115
4. EL SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO.....	117
4.1 LAS CIRCUNSTANCIAS.....	118
4.2 EL HORIZONTE.....	121
4.3 LA DETERMINACION.....	128
4.4 LOS ANALISIS.....	135
4.5 EL COMPLEMENTO DEL SAM: LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO...	139
4.6 NOTAS.....	142
5. CONCLUSIONES.....	145
5.1 EVALUACION: PERSPECTIVAS Y LIMITANTES.....	146
5.2 NOTAS.....	154
6. BIBLIOGRAFIA.....	155
7. ANEXOS.....	164

## **I N T R O D U C C I O N**

**AUGE Y FRACASO DE UN PLAN DE DESARROLLO ESTATAL:****EL CASO DEL SAM.****I N T R O D U C C I O N**

El presente trabajo se centra en el estudio del proyecto mas ambicioso de planificación del desarrollo agrario hecha en México en la década de los ochenta: el Sistema Alimentario Mexicano. El principal objetivo fue determinar los alcances y límites de la acción estatal, en términos de revertir las tendencias del proceso de profundo desajuste productivo y social que aqueja al campo mexicano. Se busca explicar, en lo posible, las causas por las cuales estas acciones lograron o no su cometido.

Los fenómenos críticos y desajustes a los que se enfrentan las acciones gubernamentales aluden, primero, a un retroceso en los espacios alimentarios, con graves repercusiones sobre el abasto nacional de los bienes básicos; segundo, expresan un deterioro en las condiciones de vida de la población rural, enfrentada a la coyuntura de una drástica pérdida de sus fuentes usuales de subsistencia. Este proceso de crisis social se hace acompañar, en no pocas ocasiones, de sublevaciones que amenazan con romper los viejos límites de la dominación estatal en el campo, vigentes desde el cardenismo.

Las razones mas inmediatas de este múltiple fenómeno crítico se encuentran en la adopción -en el ultimo quinquenio de la década de los sesenta- de un modelo productivo y alimentario para el campo mexicano, que respondiendo a las nuevas orientaciones internacionalizantes en materia de división internacional del trabajo, sustituyen los cultivos alimentarios (maíz, trigo, frijol) por forrajes, a la vez que impulsan la ganadería, la cual, en su carácter extensivo, invade áreas agrícolas y expulsa población. Los nuevos cultivos son menos intensivos en trabajo, razón por la cual, a la vez que el campesino pierde espacios e ingresa al mercado de trabajo, éste se estrecha progresivamente. En este nuevo contexto, el rol alimentario se transfiere en gran medida al exterior, desde donde, bajo circunstancias de sobreoferta cerealera, se avala inicialmente un flujo regular de alimentos baratos para las ciudades mexicanas. Este modelo cuya adopción en México se explica teniendo en cuenta el afán estatal por desembarazarse de una difícil y costosa autosuficiencia y hacer bajar los precios alimentarios, posteriormente perdería sus signos ventajosos, convirtiéndose en factor inflacionario, causa de desvalorización salarial en las ciudades; en el campo generaría desempleo, crisis social e insurgencia.

Ante este espectro crítico, cuyas manifestaciones hacen su aparición en forma paulatina y desigual, los gobiernos de Echeverría y López Portillo se dan a la tarea de rescatar equilibrios en las áreas rurales, transformando el campo en objeto prioritario de su atención. Las expresiones de esta conducta estatal fueron multifacéticas y quedaron plasmadas en nuevas legislaciones sobre el ejido, el agua, el crédito, los usos del suelo, la participación estatal, en planes y programas de índole productivo y redistributivo y en asignaciones presupuestarias de gran trascendencia. Por lo general, la acción estatal expresada en este amplio telón programático, apuntó hacia la recuperación de la autosuficiencia alimentaria, así como a la conformación de un sector interno de alimentos, compuesto por pequeños productores de temporal subsumidos en la técnica moderna y a la orientación estatizante.

Esta perspectiva, si bien discontinua, fue apuntalada por un discurso político que, por lo general, redimensionó viejos conceptos, como la rectoría estatal y la alianza entre el Estado y los campesinos. La difícil cuestión de la tierra quedó, sin embargo, soslayada en los planteamientos oficiales.

Pese al gran despliegue gubernamental en términos programáticos, declarativos y financieros, en torno a alimentos y campesinos, la experiencia personal, la realidad cotidiana y la información periodística indicaban la permanencia de los signos críticos, al parecer en todos aquellos terrenos en los cuales el Estado se dio a la tarea de dar respuestas y soluciones. Lo anterior es el origen del interés en la temática del trabajo.

A lo largo del trabajo se pretende demostrar que:

El SAM constituyó una estrategia de desarrollo agrícola que tendía a integrar los recursos humanos y materiales a partir de la incorporación del sector campesino, bajo un proceso de corporativización estatal, frente al cual el campesinado tendió a dividirse, por un lado quienes apoyaban abiertamente el programa y por otro quienes opusieron una postura crítica.

En última instancia, el SAM constituyó una política coyuntural, que permitió ampliar la demanda de empleo y que incorporó a amplios sectores de profesionistas en torno al programa.

El carácter coyuntural condujo al abandono del proyecto al inicio del siguiente sexenio, sin que se alcanzaran resultados objetivos, dejando sin solución la dependencia alimentaria, los vicios y trabas en el proceso de comercialización y la incorporación organizada de los campesinos.

La investigación se centró en el análisis de los problemas referidos a la planificación y su importancia, ubicando al proyecto del SAM en su contexto.

Se procedió a una revisión de las concepciones y corrientes teóricas que tratan a la planificación, asimismo se abordó, como punto clave, la problemática alimentaria a nivel mundial y nacional, todo ello desde una perspectiva histórica.

No se pretende una revisión exhaustiva que incluya todas las consecuencias y opiniones del programa, nos centramos en su análisis como estrategia de coyuntura con tendencia hacia la evaluación de sus perspectivas y límites.

A la luz de los acontecimientos recientes, que parten de nuevas estrategias, como son la reprivatización y los proyectos de solidaridad, el SAM recobra presencia en tanto contenía propuestas importantes que partían de considerar la participación de los productores directos y de la revitalización del ejido, con miras a la elevación de la productividad. La revisión actual de las propuestas originales del SAM podrían dar pauta a nuevas propuestas interesantes dentro de las perspectivas actuales de desarrollo.

En el primer capítulo la problemática alimentaria es planteada, como aquella que abarca tanto los aspectos relacionados con la producción (procesamiento) -distribución- consumo de alimentos, como sus efectos sobre las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo, una de cuyas expresiones es la situación nutricional crítica de amplios sectores sociales. En el segundo capítulo se menciona que la planificación es parte del instrumental de la política del Estado, como tal, se aplica en todos los estados modernos contemporáneos y tiene sus muy particulares formas teóricas y de aplicación en la actualidad del país. En el tercer capítulo se hace una revisión de la historia del agrarismo mexicano hasta el sexenio de Echeverría en donde hace eclosión la problemática alimentaria. Enseguida se hace el análisis del plan estatal llamado Sistema Alimentario Mexicano, tocando las aristas que lo conformaron, siendo, como fue, uno de los mas acabados planteamientos que la planificación mexicana ha realizado desde su incorporación al bagaje de instrumentos de la política estatal. Finalmente se evalúa el saldo del ejercicio de planeación del SAM, y en un anexo final se reproducen los objetivos de los Planes Nacionales de Alimentación de las dos siguientes administraciones federales, en donde se muestra que los objetivos originales del SAM influyeron a las siguientes administraciones.



## 1. MARCO TEORICO

## 1. MARCO TEORICO.

### 1.1 LA PROBLEMÁTICA ALIMENTARIA.

Se considera problemática alimentaria a aquella que abarca tanto los aspectos relacionados con la producción (procesamiento), distribución, consumo de alimentos, como sus efectos sobre las condiciones históricas de reproducción de la fuerza de trabajo, una de cuyas expresiones es la situación nutricional crítica de amplios sectores sociales. Esto sería, muy genérica y esquemáticamente planteado, el objeto de la problemática alimentaria, cuya comprensión pasa por el conjunto de las relaciones sociales que la inducen y que tienen que ver con el funcionamiento del sistema capitalista, mas precisamente con las necesidades de reproducción y valorización del capital.

La historia del hambre no es nueva, ni en la historia de la humanidad, ni en la del capitalismo, sin embargo, como cualquier otro fenómeno social, la problemática alimentaria adquiere estatuto teórico a partir del momento en que se inscribe como problema social y como tal provoca tensiones y conflictos. Probablemente lo que mas alertó la atención mundial fue la llamada crisis alimentaria de 1972-1973. Algunos de sus indicadores fueron la hambruna del Sahel (se estimaron unos 250 mil muertos por hambre en los dos años), la primera gran compra de granos de la URSS, así como el alza del precio de los cereales, que llegó a triplicarse para el caso del trigo, en el periodo mencionado.

En 1972-1973, el descenso en la producción mundial de alimentos, por razones climáticas, fue de un 2% con respecto del año anterior. Sin embargo, como consecuencia de los mecanismos de regulación del sistema alimentario mundial, esta pequeña baja fue proyectada sobre el precio de los alimentos producidos en los países industrializados, provocando escasez y serias hambrunas en algunos países de la periferia capitalista. (1)

La crisis de 1972-1973 puso en relieve que la crisis de alimentos es estructural y que se ha llegado a un equilibrio sumamente delicado y de gran extensión mundial.

La capacidad de la problemática alimentaria de provocar conflictos y conflictos entre clases, forzando al Estado a intervenir, proviene de su carácter de esencial para la sobrevivencia, reproducción y calidad de vida de las clases y sectores explotados. En lo que hace al capital, los alimentos son tanto elemento fundamental de la reproducción de la fuerza de trabajo, son básicos para mantener el nivel de los salarios. A la vez cuanto menor es el porcentaje del ingreso dedicado a alimentos,

mayor es la posibilidad de que el resto se dedique a la adquisición de otros bienes. Por otra parte, a consecuencia de la forma de organización del sistema alimentario mundial, la falta de suficiencia alimentaria constituye una de las formas más extremas de manifestación de la subordinación de los países capitalistas atrasados con respecto a los avanzados, hegemónicos en ese ámbito.

La magnitud y persistencia de este fenómeno pone en cuestión la capacidad explicativa de las teorías que predominantemente han pretendido abarcarlo. El fracaso de la revolución verde en México bastaría para poner en guardia sobre su validez. Los esfuerzos realizados en la India para disminuir la presión demográfica chocan contra tasas tan perseverantes ante los intentos oficiales, como el hambre misma. El problema no "visible" para la problemática de raíz Malthusiana empieza a imponerse: frente a la "relación numérica abstracta" y a sus "causas" (factores técnicos, climatológicos o de recursos naturales) aparecen una serie compleja de relaciones sociales, que demandan un replanteamiento teórico del conjunto de conceptos y categorías para explicarlas y de estudios empíricos capaces de captarlas en todos sus matices. Incluso los indicadores estadísticos a partir de los cuales se ha registrado el problema del hambre deberían ser revisados, en función de los nuevos requerimientos del campo teórico. La profundidad de la ruptura entre una y otra forma de considerarlo se verá más clara cuando se analicen algunas de sus determinaciones.

Otro elemento a tener en cuenta para la construcción del concepto de problemática alimentaria es que el objeto de investigación y su desarrollo analítico son influenciados por el objetivo político-ideológico que se persigue. (2) Esta concepción aparece reflejada en el intento de analizar el pensamiento de Malthus en el contexto histórico en que fue generado y en la situación política y de lucha de clases concretas de su época. A la vez no es posible la elaboración rigurosa de un método de análisis de la problemática alimentaria sin una adecuada construcción del objeto de investigación, delimitándolo analíticamente sin perder de vista sus interrelaciones (conceptuales y reales) con otros objetos inmediatos. Tampoco lo es la enunciación a priori de un método independiente del objeto de investigación, en tanto objeto y método se constituyen y desarrollan en mutua interrelación y definen las técnicas. La medida y los instrumentos de medición son otras "categorías en acto", en calidad de procedimientos de construcción, conscientes o inconscientes de los hechos y de las relaciones entre los hechos. (3)

No es desconocido que en los países capitalistas avanzados existen sectores sociales con problemas alimentarios. Josué de Castro, en un viejo y clásico trabajo, mostraba la geografía de la desnutrición en los Estados Unidos (4), sin embargo, no tiene la masividad ni el carácter dramático que presentan nuestros países. Por otra parte, lo que parece haberse convertido en problema

nutricional en ellos, es el consumo excesivo, cuyos efectos se expresan en lo que se ha dado en llamar "efectos de la abundancia". Producto de una dieta demasiado rica en proteínas y grasas. En segundo lugar, el fenómeno de la desnutrición por exceso también se presenta en los países periféricos (5). Afectando fundamentalmente a grupos urbanos de medianos y altos ingresos.

Hay una serie de puntos relacionados con el tema que se consideran como supuestos previos. Por lo tanto, no serán desarrollados extensamente en el presente trabajo, sino mencionados y operarán como puntos de partida desde los cuales se desplegará el análisis. Son los siguientes:

A) En las sociedades en que las relaciones capitalistas de producción son dominantes, la producción de alimentos es producción de mercancías guiada por la búsqueda de la rentabilidad. Es un proceso productivo, subordinado a un proceso de valorización.

Consideraciones humanistas del tipo de las que plantean que los países ricos deben ayudar a los pobres a solucionar sus problemas alimentarios pueden tener un trasfondo moral, pero pasan muy lejos de los fundamentos económicos y políticos que mueven su funcionamiento. La Ley 480 (alimentos para la paz), programa establecido por el gobierno de los Estados Unidos para deshacerse de sus excedentes cerealeros a través de la "ayuda" a países necesitados, así lo demuestra. Un ejemplo mas lo constituye la polémica desatada en Suecia en marzo de 1983, ante la decisión de los agricultores de ese país, de usar 200 mil toneladas de avena como combustible, para resarcirse de los bajos precios del cereal en el mercado mundial, a causa de la superproducción acaecida en 1982. Según los medios de información, la alternativa de quemar la producción excedente no había provocado internamente mayores críticas hasta el momento que el embajador de Nicaragua señaló que su país "recibiría feliz una donación de avena". Vale la pena citar las palabras del gerente general de la asociación de comerciantes cerealeros de Suecia: "este no es un problema ideológico sino estrictamente económico. Si usamos la avena como combustible obtenemos mas divisas que en el mercado mundial, no veo la razón de objetar la operación." Si el incidente llegara a resolverse por la vía de la solidaridad internacional, no va a ser por un acto de caridad de los agricultores, sino por la intervención del gobierno sueco, que a través de sus programas de asistencia al tercer mundo, estudiaba la posibilidad de comprar parte de la avena, si algún país hacia un pedido al respecto. (6)

A su vez, la suposición de que es posible resolver la crisis alimentaria por medio de organismos supranacionales, que regularían la distribución de alimentos hacia los que los necesitan, chocan con la propia racionalidad del capitalismo, que demanda un aumento creciente de la plusvalía. Una de las propuestas de la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, sugería la creación en los países industrializados o bajo tutela de organismos

internacionales, de stocks de alimentos capaces de hacer frente a emergencias tales como la ocurrida en el Sahel. El mecanismo de utilización sería la donación o empréstitos a bajas tasas de interés. Los años transcurridos desde la reunión de Roma, muestran que sus exhortaciones no dieron fruto.

Lo expuesto en términos de relaciones entre naciones, se reproduce al interior de los países. En muchas regiones del tercer mundo se queman o se dejan pudrir toneladas de alimentos, mientras miles de personas pasan hambre. No entender el carácter de la producción capitalista (en general y de alimentos en particular) hace correr el riesgo de convertir a la problemática alimentaria en un problema moral o de "voluntad política". Perspectiva sin desarrollo teórico, pero si de gran difusión ideológica, sobre todo en medios periodísticos y "oficiales". Edouard Saouma, director general de la FAO, interrogado en 1981 sobre el fracaso de la conferencia mundial que planteó como meta para 1984 "que ninguno se acostaría con el estomago vacío", respondió: "quien es el responsable de este fracaso? Lo digo sin titubear: los dirigentes políticos." (7)

B) La producción requiere de consumo, y éste presupone la producción. Ambos son momentos de un proceso "en que la producción es el verdadero punto de partida y por ello, también, el momento predominante." (8)

La producción es inmediatamente consumo: el individuo en el acto de producir consume sus propias capacidades, su fuerza de trabajo y a la vez consume los medios de producción y la materia prima que se emplean en su actividad. Que el consumo es inmediatamente producción, queda especialmente claro con los alimentos, por medio de los cuales el hombre reproduce su propio cuerpo en un proceso nutricional, pero es igualmente cierto para cualquier otro tipo de consumo.

La relación entre producción y consumo no es automática. Marx señala los movimientos de mediación que se establecen entre los dos. El consumo produce la producción en dos formas: por una parte, "el producto se afirma como producto, se convierte en producto, sólo en el consumo". (pag. 11) Por otra parte, el consumo, al reproducir las necesidades "pone idealmente el objeto de la producción como imagen anterior, como necesidad, como impulso y como finalidad." (Pag. 12) Por su parte la producción produce el consumo de las siguientes maneras: 1) creando su material, los objetos de consumo, sin los cuales no existiría. 2) Determinando el modo de consumo, y el tipo de consumidor adecuado. El objeto que la producción crea es un objeto determinado, que tendrá que ser consumido de cierta manera: "el hambre es hambre, pero el hambre que se satisface con carne guisada comida con cuchillo y tenedor, es un hambre muy distinta del que devora carne cruda con ayuda de manos, uñas y dientes." (Pag. 12) 3) Provocando el impulso al consumo, creando en el consumidor la necesidad de los productos que

ha generado: "cuando el consumo emerge de sus primera inmediatez y de su tosquedad natural... Es mediado como impulso por el objeto. La necesidad de este ultimo sentida por el consumo es creada por las percepcion del objeto." (Pag. 12)

En esta relación dialéctica entre producción y consumo, la primera opera como punto de partida de la realización, siendo el acto en que todo el proceso vuelve a repetirse y por lo tanto su factor predominante.

Retomar estas consideraciones tiene que ver con una de las formas de abordaje mas "progresistas" de los problemas alimentarios en los paises periféricos, la que ha puesto el acento en las modificaciones cada vez mas intensas de los patrones tradicionales de consumo en favor de lo que podría llamarse el "modo trasnacional de consumo", que tiende a homogeneizarlos con los existentes en los paises centrales. Su valor reside en haber remarcado uno de los efectos del proceso de internacionalización del capital, que caracteriza, en la actualidad, a la división internacional del trabajo a escala mundial.

El análisis de las modalidades de consumo es un aspecto central de la problemática alimentaria y se considera de gran importancia interrogar por las modificaciones que la presión de los modelos trasnacionales le han impuesto, siempre y cuando se tenga claro que es la producción la que define las características del consumo. Que la coca cola sea una necesidad popular, y que se consuma mas que la leche, no es resultado ni de la supuesta "irracionalidad" de los consumidores (sobretudo de los de bajos ingresos, que no complementan, sino que sustituyen con ella productos básicos nutricionalmente), ni de la "perversidad" intrínseca de la empresa. Tiene que ver con muchas décadas de penetración publicitaria y de comercialización hasta en los mas alejados rincones, que ha logrado la realización exitosa de un producto de alta rentabilidad.

Las relaciones de producción generadas por el capitalismo, tienden a que la alimentación, que se suponía el consumo privado por excelencia, sea tan social como los usualmente reconocidos como tales (salud, educación, transporte, etc.). La masificación de los modelos trasnacionales de consumo, de los llamados alimentos "chatarra", de los productos enlatados con algún tipo de procesamiento agroindustrial, lo que ha hecho es poner de relieve cómo la producción predominante ha socializado el consumo de alimentos dejando muy poco margen para las decisiones privadas. Por ejemplo, el espacio que la vivienda actual destina a la preparación y conservación de alimentos ya está marcando el tipo de dieta al que podemos optar eficientemente (alimentos envasados, conservables en refrigeración, manipulables con ciertos artefactos electrodomésticos, etc.). Esta socialización de las pautas de consumo hace que aquellos que no disponen de una infraestructura adecuada a los productos que el modelo les impone o que no pueden

combinar productos, para compensar valores nutricionales, caigan en dietas cada vez mas degradadas. Entre las muchas ejemplificaciones posibles cabe citar el riesgo que implica el uso de la leche en polvo cuando no se dispone de elementos de conservación y esterilización de instrumentos adecuados o las dietas a base de pastillitos y refrescos, cuando estos reemplazan productos nutricionalmente mas ricos. (9)

C) Lo anotado para la relación producción-consumo, es válido para la distribución, que se entiende aquí en el sentido corriente de intercambio de bienes materiales, pero sin desconocer que antes de ser distribución de productos es distribución de los instrumentos de la producción entre los distintos agentes sociales y distribución de los miembros de la sociedad entre las distintas ramas de la producción. (10) "La distribución de los productos es manifiestamente sólo un resultado de esta distribución que se halla incluida en el proceso mismo de la producción y determina la organización de la producción." (Pag. 17) Finalmente, la distribución y consumo no son lo trascendente en esa totalidad articulada que componen junto con la producción, en tanto una producción determinada define una cierta distribución y consumo correspondiente, así como "relaciones reciprocas determinadas en estos diferentes momentos." (Pag. 20)

Lo resumido se relaciona con cierta interpretación muy difundida del tema alimentario que lo plantea como un problema mas de distribución que de producción. Dicha aseveración ha sido sostenida apoyados en las cifras de producción mundial vinculadas a los requerimientos alimentarios. La IV Encuesta Mundial de la FAO muestra, incluso, progresos en ese sentido a nivel mundial. El cálculo del suministro de energía alimentaria como porcentaje de las necesidades nutricionales señala la que para el total del mundo estaba cubierto en un 103% para 1966-1968 y en un 109% para 1975-1977, mientras que en Africa, Lejano y Cercano Oriente y los países "mas gravemente afectados" por problemas nutricionales en el globo, dichos porcentajes varían alrededor del 90% de las necesidades. (Ver cuadro 2.4) Si de la comparación interregiones se pasa a la interna de América latina, la situación presenta características similares. Un estudio de CEPAL-FAO, indicaba que para el promedio de los años 1971-1974, en esta área, el 20% de la población de ingresos mas bajos tenía un déficit de unas 550 a 700 calorías per capita diarias. Al contrario, el 20% de ingresos mas altos consumía en exceso entre 600 y 2300 calorías. Cabe hacer notar que el 50% de la población registra un consumo inferior a los requerimientos y que para toda la región el suministro es un 7% mayor que las necesidades, estimadas en unas 2400 calorías diarias por persona. (Ver cuadro 2.5)

Si se enfrentara a un sistema alimentario mundial planificado coherentemente en función de las necesidades de las distintas regiones, naciones y grupos sociales, la afirmación comentada seria evidentemente cierta. Se podría decir que a nivel aparential la

prioridad parece ser la de mejorar la distribución mas que la producción. La pregunta es cómo mejorar la distribución sin afectar la producción capitalista de alimentos y las relaciones de producción que las sostienen y definen qué parte de lo que hay para comer (en calidad y cantidad) va a parar a cada boca. Obviamente hay medidas posibles sin llegar al extremo de plantear que sin un cambio estructural no hay alternativa, por lo menos a corto y mediano plazo. Las políticas redistributivas del ingreso producen rápidas mejorías en la situación nutricional, por ejemplo. Lo que se pretende mostrar es que para la lógica del capitalismo los alimentos están en el lugar que les corresponde y a los precios correctos, aquellos que producen las mayores ganancias. Si la oferta no es rentable porque aparecen los demandantes adecuados se dejará de producir hasta que se restablezcan las condiciones de rentabilidad, como se hizo con los cereales en Estados Unidos en las décadas del 50 y 60, y la distribución se ajustará a esa situación.

En resumen: el problema de la injusta distribución de alimentos que priva entre los países capitalistas avanzados y atrasados y dentro de éstos, debe ser leído desde las formas de producción dominantes en ellos y no visto como un resultado de la falta de decisión de los gobernantes para corregirlo o de inadecuada planificación de las disponibilidades.

D) El último de los aspectos dentro de lo que se ha llamado supuestos previos o puntos de partida teóricos, se refiere a la difusión e interrelación de las relaciones de producción capitalistas y fundamentalmente a su penetración en las economías de los países periféricos. Estas consideraciones llevan a plantear la imposibilidad de captar el objeto que interesa al margen de análisis que tomen en cuenta la incorporación de la economía nacional a las modalidades recientes de desarrollo del capitalismo a nivel internacional. El concepto que auxiliará en este propósito es el de sistema alimentario mundial y será desarrollado en los siguientes capítulos.

Se tratará al sistema alimentario mundial como constituido por el conjunto de relaciones que se establecen entre países capitalistas centrales y periféricos. Obviamente se deja de lado el papel que juegan los países socialistas, cuya participación en el mercado mundial a través de la compra de granos ha ido tomando cada vez mas peso desde comienzo de los 1970, lo que se ha expresado en intercambios comerciales con ambos tipos de países (Estados Unidos y Argentina para el caso de la URSS). A pesar de estas salvedades los países del Tercer Mundo se relacionan predominantemente con los países industrializados y en especial con Estados Unidos. Es por ello que se decidió circunscribir a sus interrelaciones el análisis del sistema alimentario mundial. Por otra parte, las modificaciones que la agricultura soviética ha sufrido a lo largo del tiempo, así como el cambio de la dieta nacional hacia un patrón de consumo basado en las proteínas



animales, para lo cual debió aumentar los montos de cereales destinados a alimentación de ganado, constituyen un panorama complejo, que resultaría imposible abarcar en este trabajo.

## 1.2 EL SISTEMA ALIMENTARIO MUNDIAL.

En esta parte del trabajo se intenta caracterizar la situación actual y las grandes tendencias que operan en la configuración del sistema alimentario mundial, conjunto internacionalmente articulado de producción, distribución y consumo de alimentos.

En la constitución de este conjunto son fundamentales el dinamismo de la producción agrícola norteamericana y de la agroindustria y empresas de comercialización transnacional.

El proceso de internacionalización del capital agrícola (y de otras fracciones relacionadas) y la articulación del sistema alimentario mundial, han dado por resultado el establecimiento de una nueva división internacional del trabajo agrícola, cuyas consecuencias pueden resumirse, en un nivel puramente descriptivo, en los aspectos siguientes:

- 1) Estancamiento o semiestancamiento de la producción agrícola y de los alimentos en la mayor parte de los países periféricos.
- 2) Caída de su participación en las exportaciones mundiales de alimentos y materias primas de origen agrícola e incremento de sus importaciones, de manera tal, que países que hasta hace pocos años eran autosuficientes en materia alimentaria pasaron a convertirse en dependientes.
- 3) Incremento simultáneo en los países capitalistas avanzados de su producción de alimentos y su participación en las exportaciones. Destaca aquí, la clara hegemonía de Estados Unidos, cuya posición es dominante en la producción, exportación y comercialización de alimentos.
- 4) Cambios en los patrones de consumo, empobrecimiento de las dietas y serios niveles de desnutrición de amplios sectores de la población de los países periféricos.

Se comenzará describiendo la magnitud de las situaciones y de los procesos indicados, para posteriormente intentar explicarlos, con base en lo que se considera son sus determinaciones más importantes.

El crecimiento de la producción alimentaria mundial desde la década de los sesenta ha sido superior al de la población. Sin embargo, el margen entre las dos, o sea, el crecimiento de la producción alimentaria por habitante, ha disminuido.

La conformación de esta evolución mundial no es homogénea,

**CUADRO 2.1**  
**TASAS ANUALES MEDIAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION Y DE LA**  
**PRODUCCION DE ALIMENTOS Y CEREALES**  
**(PORCENTAJE ANUAL)**

PAISES	POBLACION		PRODUCCION DE ALIMENTOS				PRODUCCION DE CEREALES			
	1961	1970	TOTAL	POR PERSONA		TOTAL	POR PERSONA			
	A		1961-1970	1970-1976	1961-1970	1970-1976	1961-1970	1970-1976		
DESARROLLADOS	1.0	0.9	2.4	2.3	1.4	1.4	2.8	2.5	1.8	1.6
A. ECONOMIA DE MERCADO	1.0	0.9	2.2	2.4	1.2	1.5	2.1	3.0	1.1	2.1
AMERICA DEL NORTE	1.2	0.9	1.9	3.1	0.7	2.1	1.9	4.1	0.7	3.2
EUROPA OCCIDENTAL	0.7	0.6	2.3	1.6	1.6	1.0	2.8	1.3	2.1	0.7
OCEANIA	1.8	1.7	2.9	3.1	1.1	1.3	3.1	6.5	1.3	4.7
B. ECONOMIA PLANIFICADA										
CENTRALMENTE:										
EUROPA ORIENTAL Y URSS	1.0	0.9	2.9	1.9	1.9	1.0	4.1	1.6	3.1	0.7
EN DESARROLLO	2.3	2.3	3.1	1.9	0.7	0.3	3.4	2.8	1.1	0.4
A. ECONOMIA DE MERCADO	2.6	2.6	3.3	2.7	0.7	0.2	3.7	3.0	1.1	0.3
AFRICA	2.5	2.7	2.7	2.8	0.1	-1.4	2.9	1.9	0.4	-0.8
AMERICA LATINA	2.7	2.8	3.5	1.2	0.8	0.5	3.5	3.8	0.7	1.0
CERCANO ORIENTE	2.7	2.8	3.0	3.3	0.3	1.4	2.0	5.0	-0.6	2.1
LEJANO ORIENTE	2.5	2.5	3.5	2.8	0.9	0.2	4.2	2.5	1.6	0.0
PAISES MAS SERIAMENTE										
AFFECTADOS	2.5	2.5	3.1	2.1	0.7	-0.4	3.9	2.0	1.4	-0.4
B. ECONOMIA PLANIFICADA										
CENTRALMENTE										
ASIA	1.8	1.7	2.7	2.4	0.9	0.6	2.9	2.5	1.1	0.7
TOTAL MUNDIAL	1.9	1.9	2.7	2.4	0.8	0.5	3.1	2.7	1.2	0.7

FUENTE: FAO, 4a. ENCUESTA ALIMENTARIA MUNDIAL, 1977.

sino que depende de un diferente comportamiento de los países atrasados y avanzados del mundo. En conjunto, los primeros, ("economías de mercado en desarrollo", según la terminología de las Naciones Unidas) presentan un mayor crecimiento de la producción de alimentos que los segundos ("economías de mercado desarrolladas"), lo que se ve compensado negativamente por un mayor incremento de la población, de manera tal, que la producción de alimentos per cápita crece en los países centrales y decrece de manera pronunciada en los países capitalistas atrasados. (Ver cuadro 2.1)

Analizando la situación total de los países desarrollados destacan dos aspectos: por un lado el mayor dinamismo corresponde a América del Norte (Estados Unidos y Canadá) y en cereales a Oceanía; por el otro las mayores caídas en las tasas de crecimiento de la producción de alimentos y la per capita se producen en Europa Oriental y la URSS. Para el caso específico de Estados Unidos y la URSS la situación es la siguiente:

CUADRO 2.2  
EEUU Y URSS: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION DE ALIMENTOS Y CEREALES EN RELACION CON LA POBLACION.  
1961-1965/1970-1976

	POBLACION		PRODUCCION ALIMENTOS				PRODUCCION CEREALES			
			TOTAL		POR PERSONA		TOTAL		POR PERSONA	
	61-65	70	61-65	70	61-65	70	61-65	70	61-65	70
	70	76	70	76	70	76	70	76	70	76
EEUU	1.1	0.8	2.1	3.1	0.9	2.2	2.2	2.9	1.0	3.0
URSS	1.1	0.8	3.2	1.3	2.0	0.3	4.5	0.5	3.4	0.5

FUENTE: FAO, IV ENCUESTA ALIMENTARIA MUNDIAL, 1977.

Dentro de los países subdesarrollados, América Latina tiene una situación comparativamente mejor, aunque cinco países latinoamericanos forman parte del grupo "mas seriamente afectado". Son ellos: El Salvador, Guatemala, Guayana, Haití y Honduras.

Considerando las tendencias por regiones, el problema al que se enfrentan los "países en desarrollo" y los "mas seriamente afectados" cobra mayor relieve. Durante los 60, la producción de alimentos creció con mas rapidez que la población en todas las regiones. Para el periodo siguiente, la única región en desarrollo que logró acelerar las tasas de crecimiento de la producción de alimentos fue el Cercano Oriente. En todas las restantes las tasas fueron inferiores a las alcanzadas en el decenio anterior, presentando Africa y el Lejano Oriente los niveles mas críticos.

Desglosando los datos por países, durante el decenio de 1960, de los 128 países en desarrollo 56 tuvieron tasas de crecimiento demográfico superiores a las tasas de crecimiento de la producción de alimentos, con la consecuencia de que su producción de alimentos por persona disminuyó. Durante el decenio de los 70. El numero aumentó a 69, figurando entre estos países algunos densamente poblados como la India, Pakistán, México y Egipto. (11)

La situación muestra similares características cuando en vez de trabajar con producción de alimentos se hace con la producción agrícola en general. (Ver anexo 1)

Se hará un breve alto en la producción de cereales, ya que al contribuir con los mas altos porcentajes en el consumo de alimentos, sobre todo en los países subdesarrollados, su importancia para el análisis de los problemas alimentarios es fundamental.

También en este caso, los países capitalistas atrasados disminuyen sus tasas de crecimiento en la producción total y por persona. Parecido comportamiento se observa en el conjunto de países desarrollados, si bien la caída es menor que entre los anteriores. El decrecimiento mas drástico corresponde a la URSS y Europa Oriental y el mayor dinamismo a Oceanía (Australia es un país históricamente dedicado a la producción de cereales) y América del Norte. En Estados Unidos, la tasa media anual de crecimiento de la producción per cápita de cereales, pasa del 1 al 3% de uno a otro de los periodos considerados.

Es notable que en los países desarrollados una proporción cada vez mayor de la producción de cereales se destina a alimento para el ganado. (Ver anexo 2). El conjunto de estos países que dedicaba en 1961-1963 el 62% de los cereales para este fin. Llegó al 72% en 1972-1974. En América del Norte esta proporción (86%), que ya era la mayor del mundo, aumentó de nuevo hasta alcanzar el 88%. De mas significación fue el cambio operado en Europa Oriental y la URSS, donde la utilización de cereales para forrajes aumentó de menos del 50% al comienzo de la década de los 60 al 67% en 1972-1974. En los países subdesarrollados estos porcentajes han sido siempre mucho mas bajos (alrededor del 12%) y no ha mostrado tendencia a aumentar, salvo en el caso de América Latina donde la alimentación animal es un elemento importante de la utilización de cereales. Para 1974, la cantidad de cereales utilizada para alimentación humana en el total de países subdesarrollados, superó en sólo 37 millones de toneladas, los 480 millones destinados mundialmente a la alimentación de animales. (12)

Otro elemento a tener en cuenta lo constituye la evolución del comercio agrícola mundial, cuyas tendencias actuales muestran la profunda modificación sufrida los últimos años por la estructura de las exportaciones de los países subdesarrollados, que se expresa

en la "aparente paradoja, de que mientras los países periféricos alcanzan una participación mas alta en el total de las exportaciones industriales en las ramas de las materias primas y alimentos" (13). Paradoja, que desvirtúa los términos en que fuera planteada la división internacional del trabajo en la etapa de expansión imperialista iniciada a fines del siglo pasado y en gran parte de la presente, Según el esquema de la CEPAL.

"Para el conjunto de las economías subdesarrolladas la proporción de los productos manufacturados en el total de las exportaciones (medidas a los precios constantes de 1970) paso de 19.3% En 1970-1972 a 28% en 1975 y 31% en 1977. Correlativamente la proporción de alimentos y materias primas disminuyo desde 46% a 40% y a poco mas de 36% en iguales años. Desde otro ángulo, la participación en el comercio mundial de este conjunto de países, entre los años extremos mencionados, disminuyo desde casi 33% a 26% en la suma de alimentos y materias primas, mientras que en el caso de las manufacturas aumento desde 7.5% A 9.6%." (14)

El cuadro siguiente resume los cambios producidos en el comercio mundial de cereales en los últimos 40 años.

CUADRO 2.3  
EVOLUCION DEL COMERCIO MUNDIAL DE CEREALES  
(MILES DE TONELADAS)

REGION	1934-38	1948-52	1960	1970	1976
AMERICA DEL NORTE	+ 5	+ 23	+ 59	+ 56	+ 94
EUROPA OCCIDENTAL	- 24	- 22	- 25	- 30	- 17
EUROPA DEL ESTE	+ 5	0	0	0	- 27
AMERICA LATINA	+ 9	+ 1	0	+ 4	- 17
AUSTRALIA Y N ZELANDA	+ 3	+ 3	+ 6	+ 12	+ 8
AFRICA	+ 1	0	- 2	- 5	- 10
ASIA	+ 2	- 6	- 17	- 37	- 47

LOS SIGNOS + INDICAN EXPORTACIONES NETAS Y LOS - IMPORTACIONES NETAS.

FUENTE: E.U. CONGRESS BUDGET OFFICE. FOOD AND AGRICULTURAL POLICY IN THE WORLD ECONOMY. WASHINGTON, 1976.

Hasta poco antes de la segunda guerra mundial, los países subdesarrollados eran exportadores netos de cereales y a principios de los 50 eran todavía autosuficientes. Desde entonces la situación se ha revertido desfavorablemente, pasando a convertirse en importadores netos, dependientes cada vez mas de los suministros externos. Africa y Asia son las regiones mas seriamente afectadas. Quedando la producción muy retrasada en relación con los incrementos de la demanda, paralelamente se ha registrado una

rápida expansión en el volumen del comercio internacional, de manera tal que las exportaciones mundiales pasaron de los 40 millones de toneladas en 1959-1964 a unos 180 millones en los últimos años. (15)

Evidentemente el elemento mas destacable en los últimos 40 años es la evolución sufrida por el comercio mundial de cereales de América del Norte, que aumentó casi 20 veces sus exportaciones netas. Desataca aquí el papel jugado por Estados Unidos. El permanente crecimiento de sus exportaciones agrícolas ha sido notable en las últimas décadas, del 6% anual aproximadamente entre 1972-1978, mientras que entre 1960-1970 se mantuvo en un 3% anual. Se estima que en la actualidad el 25% de la tierra cultivada en este país, es destinada a la producción para la exportación.

Europa Occidental y Japón son los principales mercados de exportación de productos agrícolas norteamericanos, aumentando la demanda de alimentos estadounidenses desde los países capitalistas subdesarrollados y desde los socialistas. En general, los países capitalistas y socialistas desarrollados insumen cerca del 70% de las exportaciones norteamericanas de alimentos para animales y la mayor parte de la soya. A su vez los países capitalistas y socialistas subdesarrollados absorben unos dos tercios de sus exportaciones de maíz y trigo: en 1980 el 75% del trigo, el 25% del maíz, centeno, cebada, avena y sorgo y el 85% del arroz exportado por los estados unidos fue destinado a los países menos desarrollados. (16) (Ver anexo 3).

La otra cara de este proceso es la desnutrición y el hambre de una gran parte de la población mundial.

**CUADRO 2.4**  
**SUMINISTROS DE ENERGIA ALIMENTARIA EN PORCENTAJE**  
**DE LAS NECESIDADES NUTRICIONALES**  
**PROMEDIOS**

REGION	1966-1968 % DE LAS	1975-1977 NECESIDADES
ECONOMIAS DE MERCADO EN DESARROLLO	93	97
AFRICA	92	95
LEJANO ORIENTE	88	93
AMERICA LATINA	106	107
CERCANO ORIENTE	98	108
PAISES M.G.A. *	88	90
ECONOMIAS DE MERCADO DESARROLLADAS	125	130
TOTAL MUNDIAL	103	109

\* MAS GRAVEMENTE AFECTADOS.

FUENTE: FAO. CUARTA ENCUESTA ALIMENTARIA MUNDIAL

Para 1975-1977 a nivel mundial el suministro productivo de calorías supera las necesidades en un 9%, obviamente con marcadas diferencias entre países desarrollados. Evidentemente los valores medios nacionales y regionales obscurecen las diferencias entre clases y grupos sociales en el interior de estos conjuntos. La cabal comprensión del fenómeno, pasaría por la posibilidad de identificar no solo cuantos, sino quienes son los que padecen hambre y desnutrición.

Por otra parte, de la lectura de este cuadro podría concluirse que la crítica situación nutricional mundial esta en vías de solucionarse. En los casi 10 años que median entre los dos periodos considerados en todas las áreas ha aumentado la proporción de necesidades cubiertas. Ahora bien, si se correlaciona esta información con los datos sobre el comercio mundial de cereales, parece claro que "si la reducción de la crisis nutricional ha venido acompañada de un incremento en las importaciones de bienes alimentarios, esta ha sido a expensas del acrecentamiento de los compromisos que los países en desarrollo han debido contraer en el mercado mundial de productos agropecuarios y financiero. Cuando esta situación es ubicada en el contexto de la crisis monetaria internacional, la naturaleza de la propia crisis alimentaria habrá de presentarse ahora bajo la forma de crecientes dificultades financieras de los países en desarrollo para importar los alimentos requeridos para su consumo." (17)

Teniendo en cuenta que el consumo es, en la sociedad capitalista, una función del ingreso, al relacionarlo con la ingestión de calorías podemos aproximarnos a la estructura de la distribución en nuestro continente.



CUADRO 2.5  
 AMERICA LATINA: ESTIMACION DE LA DISPONIBILIDAD  
 DIARIA DE CALORIAS POR GRUPOS DE INGRESOS  
 (PROMEDIO DEL PERIODO 1971-1974)

GPOS DE ING EN LA POB TOTAL (%)	PART DE C/GRUPO TOTAL DE ING (%)	DISPONIBILIDAD PROM DE CALO- RIAS POR DIA Y POR PERSONA	DEFICIT O EXCESO DE CALORIAS RES- PECTO A LAS NECE- SIDADES MINIMAS
MUY BAJOS 20	3	1,700-1,850	-700 A -550
BAJOS 30	11	2,100-2,300	-300 A -100
PROMEDIO 30	25	2,500-2,600	+100 A +200
ALTOS 15	31	3,000-3,200	+600 A +800
MUY ALTOS 5	30	4,100-4,700	+1,900 A +2,300
100	100	2,600	+200

NOTA: La necesidad minima por persona se estima en 2,400 calorías.  
 FUENTE: División Agrícola Conjunta CEPAL FAO, Cuadro 36 del documento Situación y Evolución de la Agricultura en América Latina, Lima, abril de 1976.

Se ve aquí que en América Latina al 15% de la población de nivel de ingreso alto correspondía un consumo calórico promedio similar al de los países industrializados y que el 5% mas elevado presentaba una ingestión excesiva. Por el contrario el 50% de la población latinoamericana tenía un consumo inferior a los requerimientos normales. No resulta muy arriesgado suponer, que la situación debe ser aún mas crítica en regiones de menor desarrollo relativo, como lo demuestran las cifras globales que se presentan a continuación.

**CUADRO 2.6**  
**NUMERO ESTIMADO DE PERSONAS CON INGESTION ALIMENTARIA**  
**INFERIOR AL LIMITE CRITICO EN PAISES EN DESARROLLO**  
**CON ECONOMIAS DE MERCADO (1972-1974)**

REGION	POBLACION TOTAL (MILLONES)	TOTAL PERSONAS CON DEFICIT NUTRICIONAL (MILLONES)	PORCENTAJE
AFRICA	301	83	28
LEJANO ORIENTE	1,042	306	29
AMERICA LATINA	302	46	15
CERCANO ORIENTE	182	20	11
<b>TOTAL</b>	<b>1,827</b>	<b>455</b>	<b>25</b>
PAISES M.G.A.*	1,027	307	30
OTROS PAISES	800	148	19
<b>TOTAL</b>	<b>1,827</b>	<b>455</b>	<b>25</b>

\* MAS GRAVEMENTE AFECTADOS

FUENTE: FAO. CUARTA ENCUESTA ALIMENTARIA MUNDIAL. 1977

El "limite critico" es un indicador que utiliza la FAO. Con base en consideraciones fisiológicas básicas, lo ha establecido en 1.2 veces el metabolismo basal. Si los alimentos de que dispone un individuo proporcionan energía a un nivel inferior, el individuo será probablemente subnutrido, ya que en esas necesidades no se ha tenido en cuenta la actividad.

Casi 500 millones de personas, un 25% de la población de los países periféricos se encuentran en esta situación. A nivel mundial se estima que 1,300 millones no cubren las necesidades nutricionales adecuadamente (el 30% de la población total). Se podrían dar muchas cifras mas; el registro oficial del hambre, parcial y limitado, es apenas suficiente para marcar uno de los elementos básicos de la explotación social. Sin embargo, se considera que las cifras anteriores muestran en grandes rasgos las características que interesa señalar. Nos detendremos, ahora, en los aspectos explicativos de la problemática.

### 1.3 LA ESCENA MUNDIAL.

#### La nueva división internacional del trabajo y la internacionalización del capital.

Del conjunto de trabajos que se ocupan del tema tratado se seleccionan dos que constituyen una buena síntesis de los desarrollos teóricos realizados en este campo y a la vez sistematizan criterios y elementos para la explicación de las tendencias empíricas descritas en el apartado anterior. Se trata de "América latina ante nuevos términos de la división internacional del trabajo" de Pedro Vuskovic y "La economía mundial y los países periféricos en la segunda mitad de los sesenta" de Alejandro Dabat.

Pedro Vuskovic (18) al referirse a los cambios ocurridos en las corrientes del mercado mundial, particularmente en el intercambio entre países que tienen distintos niveles de desarrollo, los sitúa en una perspectiva histórica que toma en cuenta las fases sucesivas por las que ha pasado la división internacional del trabajo. A este respecto señala las siguientes:

1) A comienzos del presente siglo existía fundamentalmente un esquema de especialización en producciones primarias y producciones manufactureras y un patrón de intercambio de unas por otras, regido por la teoría de los costos comparativos. Durante una larga etapa histórica este esquema favoreció crecimientos extraordinariamente rápidos del comercio mundial, de cuyos beneficios participaron (aunque no igualmente) países centrales especializados en la producción industrial y países periféricos dedicados a la producción primaria.

"Pero este esquema no podía prolongarse indefinidamente. Por el contrario, su temporalidad estaba marcada por una diversidad de factores, de naturaleza bien conocida; entre ellos el desequilibrio inherente a la dinámica de demanda diferente para los productos industriales y los productos primarios, así como la simplificación de la estructura productiva que imponía en las economías subdesarrolladas en contraste con la diversificación creciente de la demanda. A estos factores vino a sumarse el efecto decisivo de algunos de los avances tecnológicos logrados en los países más adelantados" (19), los que llevaron al reemplazo de productos naturales por sintéticos, así como la creciente participación de países industriales en la producción y exportación de productos agropecuarios, con lo cual el esquema de comercialización prevaleciente en el comercio internacional al que se había referido antes, sufre modificaciones progresivas a partir de la primera guerra mundial, que culminan en la segunda.

2) A partir de aquí se configura, Según el autor, una larga etapa de relativa marginación de los países periféricos de las corrientes del mercado mundial, que se concentran en el intercambio entre los países centrales.

"Los indicadores cuantitativos ponen cada vez mas claramente de manifiesto tales tendencias: la velocidad e intensidad con que el mundo subdesarrollado pierde participación creciente de los productos industriales en la composición de este comercio, e incluso, la forma en que los países capitalistas industrializados pasan a figurar entre los primeros lugares como exportadores de productos primarios." (20)

Es en este marco que los países periféricos redefinen su patrones de crecimiento interno, pasando de la especialización en productos primarios a los procesos de "industrialización sustitutiva" y "crecimiento hacia adentro", de acuerdo con la terminología de la CEPAL.

Sin embargo, comenta Vuskovic, no fue un cambio hacia un esquema mas autónomo de desarrollo. La exportación primaria, con su dinamismo disminuido, continuó representando la cuota mayor de las exportaciones. En sus importaciones, adquirieron predominancia los bienes de consumo correspondientes a niveles tecnológicos mas altos, a los productos intermedios y los bienes de capital. Los préstamos externos y las inversiones directas en actividades de demanda interna, de acuerdo con los requerimientos de la industrialización sustitutiva.

En esta fase, las economías subdesarrolladas registraron las relaciones mas bajas entre sus coeficientes de exportaciones e importaciones.

3) "A mediados de la década de los sesenta era notorio el agotamiento tanto del esquema prevaleciente de relaciones económicas internacionales como el esquema de crecimiento interno que se articulaba en torno a la industrialización sustitutiva." (21) Sin embargo, sus repercusiones mas críticas sobre las economías subdesarrolladas quedaron atenuadas por la intensa reactivación que mostró el comercio mundial desde entonces hasta la precipitación generalizada de la crisis en los años de 1974-1975. En estos países las exportaciones alcanzaron tasas importantes, así como cambios significativos en su composición, aumentando la participación de los bienes manufacturados.

De todos modos, las importaciones tendieron a crecer con mayor velocidad que las exportaciones, lo que mantuvo el desequilibrio exterior.

A pesar de que la crisis en su forma mas aguda afectó las tendencias expansivas, persistieron los rasgos básicos del proceso recientemente iniciado: cierta recuperación del dinamismo

exportador, representación creciente de los productos manufacturados en las exportaciones y aumento rápido de las importaciones.

Obviamente estas tendencias no tuvieron su origen principal en factores propios de las economías subdesarrolladas. "Mas bien, hay que aceptar el hecho de que los problemas acumulados, particularmente ostensibles en la última crisis, obligan a la economía capitalista mundial a redefinir sus esquemas de acumulación en una dirección que supone nuevos cambios en la división internacional del trabajo, esta vez con el propósito preponderante de que se amplie el ámbito de aprovechamiento de la mano de obra barata de las áreas dependientes y subdesarrolladas a una gama mayor de producciones para el mercado internacional. En este proceso, que a su vez se hace posible en la medida en que se profundiza la internacionalización del capital y la producción se redefine la localización de actividades industriales para abastecer el mercado mundial y se impone progresivamente el control de las grandes corporaciones trasnacionales." (22)

Habiendo planteado en estos términos las modificaciones que históricamente sufrió la división internacional del trabajo, Vuskovic se interroga respecto a qué es lo realmente nuevo en las tendencias actuales, en la medida en que en sí misma la internacionalización del capital es un proceso permanente desde que el capitalismo alcanza la etapa imperialista.

Siguiendo una línea teórica desarrollada entre otros por Christian Palloix, su conclusión es "que si bien no es nuevo el fenómeno de la internacionalización del capital, si lo es el de la internacionalización del proceso productivo; dicho de otro modo, el tránsito de la internacionalización de los ciclos del capital mercancia y el capital dinero, a la internacionalización del ciclo del capital productivo. Y es precisamente esa capacidad para internacionalizar los procesos productivos, la que permite redefinir los esquemas de la división internacional del trabajo, desplazar sectores y segmentos de la producción industrial a áreas de menor desarrollo relativo, constituir a estas en exportadoras de determinados tipos de productos manufacturados, y en definitiva, ocupar mano de obra de los países subdesarrollados en producciones industriales destinadas exclusiva o preponderantemente al mercado mundial." (23)

El análisis de este proceso es desarrollado por Dabat, quien plantea que la incorporación creciente de los países periféricos al mercado internacional a partir de la década de los sesenta "no se explica preponderantemente por la política de las corporaciones o los gobiernos de los países imperialistas, sino por las necesidades objetivas de la reproducción del capital mundial, traducidas en la redistribución e internacionalización del capital, como consecuencia del desarrollo de tendencias incontenibles hacia la sobreacumulación de capital en los principales países

capitalistas." (24)

Para Alejandro Dabat, "la lógica misma del imperialismo supone una relación entre las tendencias hacia la sobreacumulación, el descenso de la rentabilidad del capital y la aparición de tendencias al estancamiento en los países industriales avanzados, con la exportación de capital hacia países que cuentan con composiciones orgánicas de capital mas bajas y niveles salariales y costos de materias primas mas reducidos, con la condición de que hayan sido previamente incorporados a la esfera de circulación del capital mundial." (25)

Este autor considera que el proceso de internacionalización del capital y la ampliación de la división internacional del trabajo supuso la creación de condiciones tanto directamente políticas (la "coexistencia pacífica" este-oeste en lo fundamental) como la política económica multinacional (eliminación de restricciones comerciales, organización de un nuevo sistema monetario internacional, etc.). De este conjunto de condiciones articuladas a lo largo de varias décadas, se destacan las siguientes:

- 1) El impulso dado, durante la década del cincuenta, por parte de los países capitalistas centrales a las exportaciones de capital público, destinado a desarrollar infraestructuras industriales modernas en los países periféricos, que facilitaron la posterior integración de sus economías a los núcleos mas dinámicos de reproducción del capital a nivel mundial (las denominadas condiciones generales de la producción y circulación).
- 2) El notable auge de la acumulación de capital en los países industriales se vio apoyado en los factores siguientes:
  - Intervención del estado en la esfera de la producción (ciencia y tecnología, servicios, infraestructura, etc.);
  - Extensión de la revolución científico tecnológica a los procesos productivos y de comunicación;
  - Incremento de la tasa de plusvalía, gracias al aumento de la productividad e intensidad del trabajo y la afluencia de mano de obra barata desde las regiones atrasadas;
  - Tendencia a la baja del precio de las materias primas desde 1954 y términos de intercambio favorables para los productos industriales.
- 3) El establecimiento de nuevas economías semi-industriales en los países subdesarrollados, que contaban con amplia disponibilidad de fuerza de trabajo barata y disciplinada contribuyeron a la formación de mercados internos demandantes de bienes de producción y de consumo. Estas economías se

ligaron ampliamente al mercado mundial capitalista en su búsqueda de financiamiento, máquinas, equipos y tecnología moderna.

La creciente acumulación en las economías centrales condujo a la internacionalización del capital y a su vez ésta se convirtió en un factor adicional de potenciamiento de la rentabilidad capitalista y la acumulación de capital a nivel global, al generar nuevas condiciones económicas, como son la aparición de nuevas economías de escala, la aceleración del ciclo de rotación de capital y el aumento de la especialización en países con diferentes recursos, costos y regulaciones institucionales.

Sin embargo, indica Dabat, el proceso de internacionalización generó consecuencias "letales" para la futura prosperidad capitalista, al desarrollar un medio internacional abierto a la mas feroz competencia entre capitales monopólicos privados y estados capitalistas, cuya dinámica desencadenó factores que actuaron negativamente sobre la rentabilidad. Figuran entre ellos: a) el incremento notable de la composición orgánica que eleva los costos de reposición del capital fijo; b) la acelerada depreciación de los bienes de equipo debida a los constantes avances tecnológicos; c) el aumento permanente de los gastos improductivos públicos y privados (burocracia estatal, publicidad, etc.); d) el elevamiento de los salarios por encima de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo debido al aumento del empleo y la presión de los sindicatos; e) la generalización de la estructura monopólica en el conjunto de los capitales privados, lo que en condiciones de extrema competencia tiende a anular la sobreganancia de monopolio; f) al agotamiento de las ventajas económicas que había implicado la creación de la Comunidad Económica Europea y su vinculación con las economías Norteamericana y Japonesa y de los Países del Este.

La acumulación de todos estos factores tendió a la disminución de la tasa de rentabilidad y a la sobreacumulación de capital en los sectores mas dinámicos, estableciendo las condiciones para la crisis capitalista que eclosionó en 1974-1975. Del conjunto de las economías industrializadas es la de Estados Unidos la que presenta la menor capacidad de recuperación, perdiendo competitividad internacional, afectada por la disminución de su tasa interna de acumulación y un proceso inflacionario creciente. A la vez, la crisis de Estados Unidos como potencia hegemónica fundamental del sistema capitalista mundial marca la aparición de un nuevo orden económico internacional caracterizado por una mayor ampliación y dispersión de los centros de poder. El papel que jugó la agricultura y el comercio exterior de alimentos en el intento de superación de la crisis norteamericana, es, en particular, importante para el análisis de la situación alimentaria mundial, lo que justifica su tratamiento por separado en el capítulo siguiente.

El proceso en análisis tiene, desde la perspectiva de Dabat,

características distintas visto desde la óptica de los países periféricos. Las tendencias a la internacionalización del capital aparecidas a partir de la segunda guerra mundial, se manifestaron plenamente sólo en las regiones desarrolladas, mientras que los países de capitalismo atrasado conservaron un carácter cerrado, "hacia adentro", de acuerdo con lo comentado en la segunda fase de la división internacional del trabajo consideradas por Vuskovic.

Las razones de la persistencia de esta modalidad son, entre otras, el progresivo descenso de la demanda de productos primarios por parte de los países centrales, debido a revoluciones tecnológicas como la aparición de productos sintéticos, la recuperación sistemática de metales, etc., Y la acaecida en la agricultura de los principales países industriales, que los llevó a ocupar un papel preponderante en la producción agropecuaria mundial. También, el limitado desarrollo del crédito internacional con anterioridad a los sesenta.

Dichos factores forzaron a las burguesías de los países subdesarrollados a sustentar sus procesos de acumulación de capital en lo que se dio en llamar "industrialización sustitutiva", apoyada en restricciones aduaneras, dependencia exclusiva del mercado interior y financiamiento vía subsidios estatales.

Clásicamente se distinguen en este proceso dos etapas, la primera basada en la industria ligera productora de bienes de consumo (en las décadas de 1930-1950). A mitad de esta última comienza la etapa de industrialización pesada, inicialmente en los países avanzados de América Latina y el sur de Asia, realizada sobre la base de la formación de empresas monopólicas privadas subsidiadas por los estados.

Sin embargo, retomando lo planteado por Vuskovic, no importa un desarrollo mas autónomo. Las nuevas industrias requerían del mercado mundial los elementos técnicos y financieros necesarios para su dinamismo. A fines de los cincuenta crece el flujo de la inversión extranjera directa hacia industrias como la automotriz y la química pesada, con la finalidad de aprovechar los mercados protegidos. Todo ello crea las condiciones para una incorporación mas amplia de las economías periféricas al mercado mundial, alternativa que, Según Dabat, no fue una opción que pudiera elegirse o no, sino una necesidad imperiosa, determinada por las propias exigencias de desarrollo de una industria dinámica obligada a obtener en el mercado mundial equipos y tecnología sofisticada que no podían producirse nacionalmente de manera rentable, así como fondos de inversión de una magnitud que excedía las disponibilidades internas de capital.

Realizar este proceso llevó a los países que efectivamente lo efectuaron a reconfigurar su propia estructura capitalista para adecuarla a las necesidades de la especialización industrial a nivel internacional, lo que requirió el aplastamiento de la



resistencia política de los sectores menos dinámicos ligados a proyectos "nacionales" y apoyos como los mencionados al hacer referencia a la "industrialización sustitutiva".

"En ultima instancia, se trataba de un conflicto que no sólo contraponía los intereses de la gran burguesía con los mas atrasados y marginales a nivel nacional, sino de uno mas amplio entre el desarrollo de la internacionalización del capital a nivel mundial (y la asociación estrecha del capital público y privado con la burguesía imperialista que presuponia) y la conservación de condiciones autónomas de reproducción de un capitalismo atrasado y estrecho." (26)

Si se observa la inversión extranjera en los países periféricos, no queda duda respecto a cual fue la vía de resolución del conflicto a la que tendieron la mayoría de los países integrantes del tercer mundo.

A partir de la década del setenta la modalidad mas utilizada es la inversión directa dirigida a desarrollar industrias de exportación que contaran con ventajas comparativas de costos a nivel internacional. Las condiciones que hicieron posible la penetración trasnacional son, de acuerdo con Dabat, la preexistencia de infraestructura industrial y de comunicación moderna en los países periféricos, la revolución en los transportes, las comunicaciones y la computación, que permite independizar la localización geográfica de las industrias de los centros de dirección y control, y fundamentalmente, la existencia de mano de obra abundante, disciplinada y barata (los niveles salariales son cinco veces mas bajos en América Latina que en Estados Unidos y Alemania y de diez a 15 veces en Asia y Africa).

Si bien estas condiciones existían desde antes de la fecha mencionada, el auge del proceso de internacionalización se relaciona con el descenso de la rentabilidad en el centro, cuyas causas se mencionaron al hablar de las consecuencias "letales" generadas por la internacionalización, las que crean una situación histórica nueva que lleva a las empresas trasnacionales (ET) a desplazar segmentos de su producción hacia países con mejores condiciones de producción y mercados internos amplios y dinámicos.

El desarrollo anterior engloba los aspectos mas relevantes del contexto en que se inscribe el sistema alimentario mundial. A un nivel mayor de especificidad para la problemática que interesa aquí, se verán ahora las modalidades que el proceso de internacionalización del capital asume en el caso de la alimentación.

#### 1.4 EL SISTEMA ALIMENTARIO MUNDIAL Y ESTADOS UNIDOS.

Para comprender el papel estratégico que la agricultura jugó en los intentos de reconversión de la crisis de la economía norteamericana referida en el apartado anterior, resulta particularmente revelador el informe de la Comisión Williams. (27)

Establecida en 1970 por la administración Nixon para que planteara medidas sobre comercio internacional y política de inversiones en respuesta a la crítica situación económica, fue presidida por Albert Williams, titular del Comité Financiero de la IBM, apoyado por otros representantes importantes de ET, entre ellos un miembro del directorio de la Del Monte Corporation y uno de los vicepresidentes de la Cargill Inc. Cabe destacar que las recomendaciones de la Comisión Williams fueron incorporadas a la política económica de Nixon e influyeron en las principales iniciativas llevadas a cabo en la agricultura durante su gobierno.

A partir del reconocimiento de que la existencia de "un mundo económicamente integrado donde las ET toman sus decisiones en términos globales" (Informe Williams, pag. 7) es la característica principal del sistema capitalista mundial, la comisión detectó una serie de factores determinantes de la crisis interna de Estados Unidos:

- 1) Los gastos de mantenimiento del imperio, derivados de "las responsabilidades exteriores que los Estados Unidos han asumido como la mayor potencia del mundo no comunista" (Informe Williams, pag. 7);
- 2) La competencia de los productos manufacturados provenientes de Japón y Europa, evidente tanto en los mercados internacionales como en el aumento de la importación de bienes de consumo por parte de Estados Unidos;
- 3) Las operaciones de las ET norteamericanas en el exterior, que al realizarse como intercambios entre distintas subsidiarias no aportaban recursos a la economía de Estados Unidos;
- 4) La creciente dependencia de los estados unidos con respecto a materias primas importadas, fundamentalmente el petróleo.

La conclusión de la Comisión Williams fue que solamente dos tipos de exportaciones mantenían una ventaja competitiva: los bienes de capital de alta tecnología y los productos agrícolas. La mayor parte del informe fue dedicado a establecer una estrategia para expandir las exportaciones norteamericanas de alimentos, con base en las ventajas que el país tiene (suelo y climas adecuados, grandes avances tecnológicos, aplicación intensiva de capital en la agricultura).

El desarrollo de la estrategia se basaba en dos ejes: por un lado la libre entrada de los productos agrícolas norteamericanos en otros países, tanto desarrollados como Japón y Europa, como del Tercer Mundo. En lo que a estos respecta, la comisión planteaba que deberian apoyarse en el principio de los costos comparativos para llevar adelante cultivos que insumen mucha mano de obra (fruta, hortalizas, azúcar, productos tropicales, etc.) Para exportarlos y obtener así divisas con que importar cereales de Estados Unidos. El segundo eje apuntaba a reorientar la agricultura para convertirla en una eficiente exportadora.

Para la Comisión Williams, ello pasaba por eliminar los programas gubernamentales dirigidos a proteger los ingresos de los granjeros, debiendo ser regida únicamente por las leyes del mercado.

En el trabajo de Marcelo García sobre "Alimentos y Política Internacional de los Estados Unidos" (28) aparecen una serie de elementos que permiten ampliar lo anterior.

Comenta el autor que en el periodo que sigue a la segunda guerra mundial la agricultura norteamericana se caracterizó por una sobreproducción crónica de efecto depresivo sobre las rentas de los granjeros. Su causa se encontraba en la restricción del consumo interno en relación con el escaso aumento de la demanda de bienes esenciales a medida que son cubiertas las necesidades de consumo básicas y el aumento de la productividad agrícola debida a los desarrollos tecnológicos. Esto fue acompañado por las limitantes al comercio exterior que implicaban las políticas autárquicas imperantes en los países socialistas, y la autosuficiencia de la que gozaban aún los países del Tercer Mundo. La combinación de estos factores provocó excedentes agrícolas permanentes y una constante tendencia a la baja de los precios del sector.

Las políticas agrícolas del gobierno durante este periodo tendieron a garantizar los precios a los productores y regular la producción, para lo cual se tomaron medidas como subsidios a las exportaciones, restricción a las importaciones y rígidos controles a la producción, dejando grandes extensiones de tierra sin cultivar.

En este contexto se debe interpretar el papel de la Public Law 480, aprobada por el Congreso Norteamericano en 1954 con el nombre de "Acta de Comercio Agrícola y Desarrollo", aunque mas conocida como "Ley de Alimentos Para la Paz".

Creada como "un acto que aumente el consumo de los países extranjeros de los productos agrícolas de los Estados Unidos, que mejore las relaciones externas de los Estados Unidos y otros

propósitos", el congreso declaró que su meta consistía en "desarrollar y ampliar los mercados de exportación" para los productos norteamericanos (29), para lo cual se permitía a los países deficitarios en alimentos que pagasen sus importaciones en sus propias monedas (Titulo I).

El Título II de la Ley se refería a las donaciones y ayudas de emergencia en caso de hambrunas. Según Susan George desde el comienzo de la aplicación de la Ley hasta 1974 sólo el 20% de los alimentos que los Estados Unidos han mandado al extranjero responde a esta modalidad. En 1966 la Ley fue modificada para que todas las ventas amparadas en el Título I fueran realizadas en moneda fuerte, siendo Vietnam del Sur la única excepción para 1971. Esto era necesario por el déficit de la balanza de pagos de los Estados Unidos y porque además la Ley había tenido éxito en crear mercados, imponiendo nuevos hábitos alimenticios acordes con las necesidades de desarrollo de la agricultura y el comercio exterior norteamericano, en la mayor parte de los países "beneficiados" por su aplicación.

Japón es posiblemente el ejemplo mas claro. El mercado japonés fue especialmente cuidado a través de los envíos despachados por medio de la Ley 480 desde principios de los cincuenta. En la actualidad este país está entre los principales importadores de alimentos norteamericanos. Los ejemplos se podrían multiplicar. La Ley al crear mercados para las importaciones de Estados Unidos desestimulaba las producciones internas. En Taiwán, Japón y Corea se empezó a consumir trigo, siendo el arroz el alimento tradicional. En Guatemala la producción local de alimentos balanceados quedó prácticamente eliminada por la distribución de productos a través de los programas de almuerzos escolares patrocinado por Estados Unidos, las compras del gobierno brasileño proporcionaron un importante mercado para las procesadoras de granos norteamericanos. (30)

Por otra parte la Ley se convirtió en un efectivo instrumento de impulso a la revolución verde, al ligar las ventas de alimentos con la utilización, por parte de los países compradores, de variedades de semillas de alto rendimiento, mecanización, fertilizantes, pesticidas, etc. Además está relacionada con proyectos políticos del tipo del control de la natalidad y militares. Indica Susan George que entre 1954-1974 mas de 3/4 partes de los fondos destinados a gastos militares por la Ley 480 fueron utilizados en Corea y Vietnam.

Teniendo totalmente claro el papel del uso político de los alimentos y la importancia del "food power", el Secretario de Agricultura de los Estados Unidos, Earl Butz, declaró ante la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974 que "el programa Ley 480 no es ya un programa para deshacerse principalmente de los excedentes agrícolas de los Estados Unidos, tal como lo fue durante la década del cincuenta y sesenta. En la actualidad es un programa

para ayudar a los países que están dentro de la esfera de influencia de los Estados Unidos, con base en razones humanitarias, pero también teniendo en cuenta razones de seguridad nacional." (31)

Es evidente que la Ley 480 cumplió adecuadamente los propósitos para los que fue pensada. Al permitir que los excedentes penetraran en los mercados exteriores, desestimuló producciones locales tradicionales, creando las bases para la expansión de los productos agrícolas norteamericanos, lo que constituye una de las características del sistema alimentario mundial actual.

Cumpliendo su objetivo, se produce una fuerte disminución de la participación del programa Ley 480 en las exportaciones totales de los Estados Unidos, que pasa del 40% en 1955-1959 al 3% en 1980. (Ver anexo 4)

De acuerdo con los ejes planteados por la Comisión Williams, a partir de la década del setenta, dos son los temas centrales de la política agrícola de los Estados Unidos: por un lado condicionar los ingresos agrícolas a las fuerzas del mercado y por otro, incrementar las exportaciones.

El aumento de la demanda mundial de cereales desde inicios de esa década -en la que intervinieron tanto la paulatina pérdida de autosuficiencia por parte de los países periféricos, como el espectacular aumento de las compras de cereales realizadas por la URSS, a consecuencia del estancamiento de su propia producción agrícola- crearon las condiciones para una modificación sustancial de la política agrícola que los Estados Unidos habían llevado adelante en el periodo posterior a la postguerra. De acuerdo con Marcelo García se podría marcar algunos de los puntos centrales de las nuevas tendencias que se configuran a través de los setenta:

1) Para aumentar las ganancias provenientes de las exportaciones agrícolas, con el fin de contrarrestar el incremento de los precios del petróleo y demás materias primas, mantener la balanza de pagos y defender la estabilidad del dólar, se volvieron a poner en producción los millones de hectáreas que se habían dejado sin cultivar, se suspendieron los controles a la producción cerealera, se entregó a las empresas privadas la responsabilidad de constituir stocks de reservas y se redujeron los programas gubernamentales en apoyo de los precios agrícolas. Para lograrlo se consideró que el libre juego de las fuerzas del mercado era el instrumento adecuado, debiendo las empresas agrícolas asumir todas sus ventajas, pero también los riesgos que ello suponía. (De acuerdo con este principio, el programa de estabilización económica aplicado de 1971 a 1974 suspendió todos los controles a los precios de las materias primas agrícolas).

2) El otro aspecto reafirma lo que se había indicado al mencionar la Ley 480 y pasa por enmarcar la política agrícola y alimentaria

de los Estados Unidos en el contexto de su política internacional global y de sus alianzas geopolíticas. Al referirse al uso del poder alimentario como medio de coerción económica, Marcelo García indica como los ejemplos más significativos los embargos de soya a Europa y Japón, las amenazas de embargo a los países árabes exportadores de petróleo, y las presiones ejercidas en contra Japón en favor de una reducción de las barreras arancelarias que impedían el acceso de la manufacturas norteamericanas a ese mercado. Como medio de coerción política, los controles a las exportaciones fueron usados durante el Gobierno de la Unidad Popular en Chile, o como represalia a la invasión soviética a Afganistán en 1980, para citar sólo algunos ejemplos.

Resumiendo todo lo anterior, se puede decir de acuerdo con el autor considerado, que "las transformaciones operadas en el sistema agroalimentario norteamericano y la renovada importancia que las materias primas agrícolas y los alimentos en la economía internacional, han convertido a la política alimentaria de los Estados Unidos en una pieza maestra de recuperación hegemónica. En lo fundamental esta política reposa en dos supuestos: la teoría de las ventajas comparativas y la expansión transnacional del modelo nutritivo norteamericano." (32)

La teoría de las ventajas comparativas implica una división internacional de la producción agrícola y alimentaria en función de la cual los países periféricos deberían importar los alimentos cuyos precios en el mercado mundial sean inferiores a los internos y exportar aquellos en cuya producción tengan ventajas, de acuerdo con lo comentado en referencia al Informe Williams.

La expansión transnacional de los patrones de consumo alimentarios de los Estados Unidos consiste en la introducción en los países periféricos de alimentos procesados, en la mayoría de los cuales la adición de componentes químicos (sabor, color, textura, etc.) Y sofisticados envases, aumenta su precio sin un correlativo aumento de su valor nutritivo. Las ET son elemento que vehiculiza la imposición de este modelo alimentario y el agente más dinámico del proceso de internacionalización del capital, comentado en el capítulo anterior de este trabajo.

## 1.5 LAS TRASNACIONALES DE LA ALIMENTACION

El análisis del papel de las empresas trasnacionales en lo que hace a la crítica situación alimentaria de la mayoría de los países de América Latina ha sido desarrollado con bastante amplitud. A efectos de completar la caracterización del sistema alimentario mundial, se hará breve referencia a algunos aspectos descriptivos que pueden dar idea de su incidencia a nivel de las economías de los países periféricos.

Uno de los trabajos más conocidos y que resume la forma en que en general ha sido tratado el tema, es el de Arroyo, Gomes de Almeida y Von Der Weid (33) quienes consideran insuficientes los estudios de la agricultura realizados en la década de los sesenta, en los que esta era vista como "sector", enfocando la atención en problemas tales como la propiedad de la tierra, las políticas de reforma agraria, la producción, sin tomar en cuenta adecuadamente las relaciones del sector agrícola con el conjunto de la economía y la política nacional e internacional.

"Este concepto sectorial es inadecuado, porque no corresponde a la realidad de una agricultura dominada e integrada al desarrollo agroalimentario por las sociedades trasnacionales y en menor medida por los oligopolios nacionales; además desde el punto de vista teórico, es insuficiente para explicar y analizar el ciclo de valorización del capital, el cual somete a la agricultura y transforma el trabajo agrícola excedente en plusvalía, y bajo ciertas condiciones políticas, se apropia de la renta diferencial de la tierra." (34)

Basándose en algunos trabajos conocidos del enfoque que proponen, los autores consideran como concepto alternativo el de "cadena agroalimentaria" (35), dentro del cual la agricultura es uno de los cuatro subsectores que comprende el proceso social de producción en el interior de la cadena agroindustrial:

- 1) Producción de insumos y equipos (maquinas, semillas, abonos, insecticidas, fertilizantes, pesticidas, productos farmacéuticos, etc.);
- 2) Producción agrícola, ganadera y forestal propiamente dicha;
- 3) Procesamiento y transformación agroindustrial de esos productos;
- 4) Distribución (almacenamiento, transporte, organización del consumo: supermercados, cadenas de restaurantes, comercialización, etc.)

Es en el interior de la cadena agroalimentaria donde debe buscarse la penetración trasnacional, que según los autores mencionados, se centra fundamentalmente en las fases 1, 3 y 4, controlando también otros servicios como el crédito y la asistencia técnica, e incidiendo en las políticas nacionales (precios, subsidios, importaciones y exportaciones) y de los organismos internacionales de crédito (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) y de asistencia técnica, investigación, etc. (AID, grandes fundaciones como la Rockefeller, Ford e incluso el Programa Cooperativo para la Agroindustria de la FAO, disuelto hace algunos años).

La importancia cuantitativa en el sistema alimentario mundial de los productos procesados por la agroindustria se muestra con las cifras siguientes: su participación llega al 30-40% del consumo en los países con predominio de agricultura de subsistencia y casi al 90% en los industrializados. (36) Esta producción esta concentrada en un conjunto de ET, originadas en un pequeño numero de países.

CUADRO 2.7

ORIGEN DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS AGROALIMENTARIAS MUNDIALES, DE ACUERDO CON SUS VENTAS EN ALIMENTOS Y BEBIDAS EN 1976.

	50 PRIMERAS EMPRESAS		100 PRIMERAS EMPRESAS	
	No	% PARTICIPACION EN VENTAS	No	% PARTICIPACION EN VENTAS
ESTADOS UNIDOS	33	66	58	58
G. BRETAÑA	10	22	19	20
OTROS	7	12	23	22
TOTAL	50	100	100	100

FUENTE: ELABORADO CON BASE EN INFORMACION DEL CENTRO DE INVESTIGACION E INFORMACION SOBRE ET, ONU.

Destaca en este cuadro la importancia de las empresas norteamericanas, tanto por su alto numero como por su participación en ventas; seguidas por las de origen inglés, entre las que se cuenta Unilever Ltd., la mayor empresa agroalimentaria mundial, con base en Gran Bretaña y Holanda. Entre las 100 primeras, el tercer conjunto de empresas (ocho) tienen su origen en Japón, las restantes pertenecen a Canadá, Holanda, Francia, Dinamarca, Sudáfrica, Argentina y Suiza.

Algunas cifras sobre la inversión norteamericana en la agroindustria en América Latina permite ampliar la visión sobre la hegemonía de este país en el sistema alimentario mundial.

En 1966 la inversión en el rubro mencionado era de 356



millones de dólares para el total de la región, concentrándose el 82% en seis países: México, Brasil, Argentina, Perú, Venezuela y Colombia (de acuerdo con su origen de importancia). Para 1977 había alcanzado los 832 millones, manteniendo la misma proporción del total, los países mencionados, aunque con prioridades distintas, al pasar a ocupar Brasil el primer lugar, seguido por México y Venezuela. La tasa de beneficio de dicha inversión aumentó permanente en el periodo considerado, pasando de un 10% promedio en los seis países, al 13.7% en 1974 y 17.7% en 1977.

Cabe destacar que el incremento no se detiene durante la fuerte recesión mundial de 1974-1975, lo que si sucede con la tasa de beneficio de las inversiones norteamericanas en productos no alimenticios en esos mismos países, que pasa del 10.3% Al 8.7% Entre ambos extremos considerados. (37) (Ver anexo 6).

Finalmente, mención especial requiere la participación de las corporaciones trasnacionales en el intercambio internacional de alimentos,

El comercio mundial de cereales esta concentrado en seis grandes ET, la mitad de los cuales son norteamericanas. De entre estas últimas, Cargill y Continental Grain Corp., Comercializan aproximadamente el 50% del comercio mundial de granos. Las seis empresas juntas controlan el 90% de las exportaciones de granos de Estados Unidos y el 80% del intercambio mundial de los mismos. Tienen además, la capacidad para fijar los precios de los granos con meses de anticipación. Las ventas que se realizan con base en los programas de ayuda alimentaria de los Estados Unidos, como los de la Ley 480, también son efectuados por estas empresas norteamericanas. (38)

Uno de los elementos que las hace tan importantes es el control de informaciones. Disponen de sistemas propios de satélites para detectar alteraciones climáticas capaces de influir en los precios, cuentan además con asesores económicos que les proveen permanentemente datos sobre todo lo relativo a la agricultura en cualquier parte del mundo y sobre todo con apoyos financieros por parte de los grandes grupos financieros por parte de los grandes grupos bancarios, que les permite financiar cosechas enteras o nuevos cultivos cuando les conviene hacerlo.

## **1.6 LA PROBLEMATICA ALIMENTARIA DE LOS PAISES CAPITALISTAS ATRASADOS.**

Partiendo de una descripción cuantitativa de la situación alimentaria en la actualidad, en las páginas anteriores se intentó comentar los aspectos mas generales del marco mundial en que se inscribe el sistema alimentario. Al analizar el papel que los Estados Unidos ha desempeñado y desempeña en su articulación, se mostró la forma en que la agricultura de un país capitalista avanzado se adecúa a los requerimientos de su expansión económica nacional, en la fase imperialista caracterizada por la internacionalización del capital.

La otra cara de este proceso, está representada por la incorporación de las economías del Tercer Mundo para completar el sistema alimentario mundial y las características que asume en ellas el problema alimentario.

En el seno de los países periféricos, la problemática alimentaria expresa la crisis en la producción de básicos que los afecta y tiene que ver con las formas de penetración del capitalismo en el agro, que adquiere formas distintas según las situaciones nacionales. Sin embargo, hay una serie de notas comunes que permite caracterizarla de acuerdo con las modalidades que la acumulación interna de capital y el agronegocio transnacional adquieren en su articulación con las estructuras agrarias de los países capitalistas atrasados.

Las tendencias actuales de expansión del capitalismo en la agricultura ha llevado a una "modernización" creciente de los sectores de las medianas y grandes propiedades. Para el caso de América Latina, por ejemplo, resulta clara la presencia de un movimiento de transformación agraria sin reforma de los sistemas de propiedad de la tierra vigentes. Durante los años setenta no ha habido procesos importantes de reforma agraria en el área, pero si se han recrudecido las tendencias a revertir aquellas ya efectuadas en épocas anteriores (Bolivia, México).

En lo que hace a la tenencia de la tierra, el modelo de "modernización" se asienta en la coexistencia del latifundio con la propiedad minifundista. Esto implica una división del trabajo y de la producción y una asignación diferencial de los recursos. La agricultura exportadora, el sector ganadero, el que produce para la capa de la población de mayores ingresos y las ET, ocupan las mejores tierras y concentran las acciones estatales en materia de infraestructura, financiamiento y asistencia técnica.

A la inversa, los campesinos minifundistas son desplazados a tierras marginales. En los casos en que las formas campesinas se "funcionalizan" con el sistema "moderno" de producción, ello

implica una especialización que afecta a la producción de autoconsumo familiar y que los obliga a adquirir alimentos en el circuito comercial, donde los términos del intercambio no les suelen ser favorables.

Las consecuencias socioeconómicas de este modelo son conocidas: básicamente desigualdad creciente y deterioro de la agricultura tradicional, con fenómenos de expulsión directa de fuerza de trabajo, la que pasa a conformar flujos migratorios intra e internacionales, reconversión de sectores campesinos en proletarios o semiproletarios, incorporación campesina a los sistemas agroindustriales transnacionales, entre otras.

Cómo repercute este modelo en la producción de alimentos básicos? Por un lado, los productores "modernos" realizan actividades agropecuarias del mas elevado rendimiento, las que tienen que ver con las exportaciones, el abastecimiento a las agroindustrias y las ET. Su efecto ha sido una modificación de los patrones de cultivo, en lo que también interviene la producción de alimentos para el ganado.

A su vez, la producción de básicos ha quedado relegada a áreas de economía campesina con tierras marginales, menores rendimientos, de escaso equipamiento estatal y sujetas a mecanismos de intermediación expoliatorios, lo que ha llevado a una declinación de la oferta de estos productos, fundamentalmente destinados al consumo de los grupos populares.

La presencia del "agrobusiness" transnacional se inserta en este modelo a través del control de dos tipos de producción: la orientada a la exportación para los mercados de los países centrales o la elaboración de alimentos de alto valor agregado para los grupos internos de medianos y altos ingresos. La participación transnacional en la producción tiene su correlato en la inducción de ciertas modalidades de consumo. Se genera así un "modo" transnacional de consumir, que impulsa modificaciones en las pautas predominantes de alimentación de los países periféricos donde las ET se instalan y tiende a homogeneizarlas con las de los centrales. En general, las ET están imponiendo como una necesidad cotidiana, mediante una masiva y costosa publicidad, el uso de lo que los especialistas llaman "alimentos chatarra" de escaso o nulo valor nutricional, pero de alto valor agregado.

En las tendencias a la "modernización" capitalista de la agricultura, hay que destacar el papel que jugaron las ET en la revolución verde. La introducción de semillas mejoradas demandó el desarrollo de programas de irrigación y la incorporación de paquetes tecnológicos, lo que promovió una agricultura intensiva apoyada en el uso de maquinaria e insumos químicos, provistos en su mayoría por las ET.

"Con una alta analogía con lo ocurrido en otras estrategias

aplicadas en muchos países, los métodos de la revolución verde favorecieron básicamente a los grandes terratenientes o productores agrícolas mas ricos", con escaso o nulo beneficio para los sectores campesinos tradicionales y la producción de básicos. (39)

Los efectos de estos procesos en los niveles alimentarios fueron vistos al iniciar esta parte y se resumen muy brevemente: fuerte desnutrición de numerosos sectores de la población de los países capitalistas atrasados.

Es evidente que la problemática alimentaria de estos países abarca muchas mas determinaciones, el desarrollo anterior es una simplificación de un proceso sumamente complejo, con formas históricas distintas según de cual se trate. Por ejemplo, países como Argentina o Uruguay no participan mayormente de las características mencionadas. Gracias a las ventajas comparativas con que cuentan buscan mantenerse dentro de la nueva división del trabajo gracias a su sector exportador de alimentos. Aquí el problema no habría que verlo tanto por el lado de la oferta de alimentos, sino por la capacidad de acceso de la población a ellos. Aspecto, del que, por otra parte, no se ha hecho mas que referencias, y que es igualmente valido para una enorme cantidad de habitantes de la totalidad de los países de América Latina.

Para concluir, se hace una precisión importante, tanto en lo que hace al aspecto que se acaba de mencionar como al conjunto del enfoque realizado en esta parte del trabajo. Basado en Oscar Colman, quien indica lo siguiente:

"Nadie puede dejar de reconocer que las condiciones productivas (en cuanto a disponibilidad de recursos naturales, tecnológicos, de capital o humanos, por ejemplo), el dimensionamiento del consumo interno, el papel del comercio internacional, el poder alimentario mundial, la subordinación de la agricultura a la agroindustria trasnacional o la internacionalización de la producción, el mercado y el capital, son dimensiones que no pueden descartarse en la formulación de la problemática alimentaria...". Pero que deben ser repensadas de acuerdo con las características concretas de cada una de las formaciones económico sociales en que tal problemática alimentaria sea considerada. De modo tal, que el proceso de internacionalización al que se ha hecho referencia en páginas anteriores, "incide de manera diversa sobre las estructuras productivas nacionales, adaptando e integrando las modalidades operativas del capital vigentes en las economías subordinadas..." Y ello es así porque "en las economías nacionales de los países periféricos ha venido desenvolviéndose un proceso de desarrollo capitalista cuyas vías de implantación constituyen núcleos históricos de relaciones entre los diversos ciclos internacionales del capital y los restantes agentes productivos..." Que "dan lugar a la configuración de diferentes modelos de integración. El grado de consolidación y/o vulnerabilidad de estos sistemas nacionales

de relaciones capitalistas o su eventual inexistencia, habrán de constituir las condiciones en las que se verifique el proceso de internacionalización. No puede olvidarse en este marco la presencia del estado, quien -frente al sistema nacional de correlación de fuerzas- habrá de implantar políticamente las modalidades de la articulación." (40)

## 1.7 NOTAS

- 1) Para un análisis detallado de la crisis de 1972-1973, ver: García, Rolando: Nature Pleads Not Guilty: A Report of the IFIAS Project on Drought and Man, Londres, Pergamon Press, 1981, del cual se tomaron los datos mencionados.
- 2) Federico Sabaté, A.M.: Desigualdades interregionales y concentración territorial, Revista Mexicana de Sociología, num 1 de 1983.
- 3) Bourdieu, P., Passeron, J.C. y Chamboredon, J.C.: El oficio del sociólogo, Siglo XXI, Buenos Aires, 1975, pags. 59-60.
- 4) De Castro, Josué: Geografía del Hambre, Solar Hachete, Buenos Aires, 1963.
- 5) Se utiliza indistintamente los términos "países periféricos", "subdesarrollados", "del tercer mundo" para hacer referencia a los países capitalistas atrasados, sin que ello implique adscripción alguna a concepciones como las de la cepal o de la teoría de la dependencia.
- 6) Uno mas uno, 9 y 13 de marzo de 1983.
- 7) Revista Contextos, no 21, pag. 6.
- 8) Marx, Karl: Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857-1858, tomo I. El análisis siguiente se basa en este texto. Pags. 10-15. En lo sucesivo se indican entre paréntesis el número de las paginas de las que se toma la cita.
- 9) Indica el Instituto Nacional del Consumidor que en 1979, los niños de hasta 14 años comieron casi 205 mil toneladas de pastelitos, cifra que representa mas de la mitad del consumo nacional de pescado y otro tanto del de aves, casi dos terceras partes del de arroz y un tercio del consumo nacional de huevo. Comparado en unidades cada niño comió en promedio 156 pastelitos, contra un consumo nacional de 152 huevos per capita anual. Citado en Estrategias de Comunicación Social, Sistema Alimentario Mexicano, diciembre de 1980.
- 10) Marx, Karl: Grundrisse, op. cit., Pags. 15-21.
- 11) FAO: Cuarta Encuesta Alimentaria Mundial, Roma, 1977, pag. 7.
- 12) Ibid., Pag. 11.

- 13) Dabat, A.: "La economía mundial y los países periféricos en la segunda mitad de la década del sesenta", en Lecturas de Economía Política, Facultad de Economía, DEP, UNAM, México, 1980, pag. 21.
- 14) Vuskovic, P.: "América latina ante nuevos términos de la división internacional del trabajo", Revista Economía de América Latina, CIDE, marzo 1979, pags. 15-16.
- 15) Estévez, J. y Portilla, B.: "El hambre, reflejo crítico del sistema alimentario mundial", en Estudios del Tercer Mundo, vol. 2, Junio de 1980, CEESTEM, pags. 19-20.
- 16) García, M.: "Alimentos y política internacional de los Estados Unidos", en Estudios del Tercer Mundo, op. Cit., Pags. 45-47.
- 17) Colman, O.: "Agroindustria, renta e internacionalización en la problemática alimentaria del capitalismo deformado", Tesis de Doctorado, DEP Economía, UNAM, México, 1983.
- 18) Vuskovic, P.: "América latina ante nuevos términos de la división internacional del trabajo", Revista de Economía de América Latina, CIDE, México, marzo de 1979, pags. 15-18
- 19) Ibid., Pag. 16.
- 20) Ibid., Pag. 16.
- 21) Ibid., Pag. 18.
- 22) Ibid., Pag. 18.
- 23) Ibid., Pag. 19.
- 24) Dabat, A.: "La economía mundial y los países periféricos en la segunda mitad de la década del sesenta", en Lecturas de Economía Política, Facultad de Economía, DEP, UNAM, México, 1980, pag. 21.
- 25) Ibid., Pag. 27.
- 26) Ibid., Pag. 34.
- 27) Comisión de comercio internacional y política de inversiones: "La política internacional de los Estados Unidos en un mundo interdependiente", Washington, D.C., 1971. El análisis siguiente y las citas sobre este trabajo están tomadas de R. Burbach y P. Flynn: "El arsenal cerealero de Estados Unidos", en varios autores: La guerra mundial de los alimentos. Ed. Síntesis, Buenos Aires, 1976, pags. 126-151.
- 28) García, M.: "Alimentos y política internacional de los Estados Unidos", en Estudios del Tercer Mundo, vol. 2, Junio 1980, CEESTEM, México, pags. 34 y siguientes.

29) George, S.: Cómo muere la otra mitad del mundo, México, Siglo XXI, 1980. Las citas sobre la Ley 480 y los puntos siguientes se basan en este texto, págs. 181-191.

30) Burbach, R y Flynn, P.: Op. Cit., Pág. 155.

31) Citado por Teubal, M.: "La crisis alimenticia y el tercer mundo", Revista de Economía de América Latina, CIDE, México, marzo de 1979, pag. 73.

32) García, M.: Op. Cit. Pág. 57.

33) Arroyo, G., Gomes de Almeida, S. y Von der Weid, J.M.: "Empresas trasnacionales y agricultura en América latina", en Estudios del Tercer Mundo, vol. 2, Junio de 1980, CEESTEM, México, págs. 143-201.

34) Ibid., Pág. 145.

35) No es posible en este capítulo realizar una revisión crítica del concepto de "cadena agroalimentaria", ni necesario en la medida en que lo utilizamos únicamente para mostrar los puntos de mayor penetración trasnacional. En cuanto a su valor operativo para análisis empíricos habría que tener en cuenta que las cadenas están referidas fundamentalmente a la articulación físico técnica de los procesos de trabajo, siendo entendidas "como un conjunto de operaciones de producción encadenadas linealmente por relaciones de insumo producto (unas proveen insumos para las operaciones realizadas en otras), responden a una división técnica de trabajo que adopta formas correspondientes al grado de división social del mismo. Pueden ser vistas como un mismo proceso continuo de trabajo, donde las tareas de una y otra operación están en relación de interdependencia técnica."

Para un estudio del concepto, que incorporando los aspectos considerados en el de cadena alimentaria, lo supera al incluir además formas de organización social, ver lo relativo a "Subsistema de producción y circulación" en "La tarea de investigación regional", Primer Seminario Regional "Centroamérica y el Caribe: En Busca de una Alternativa Propia", INIES, Nicaragua, junio de 1982. (La cita anterior corresponde a la pag. 12)

36) Unido, citado por Teubal, M.: "La crisis alimenticia y el tercer mundo", Revista De economía de América latina, CIDE, México, marzo 1979, pag. 75.

37) Arroyo, G. Et. Al.: Op. Cit., Págs. 157-158.

38) Teubal, M.: Op. Cit., Pág. 75.



39) Teubal, M.: "La crisis alimenticia y el Tercer Mundo", Revista de Economía de América Latina, CIDE, México, marzo de 1979, pag. 77.

40) Colman, O.: "Agroindustria, renta e internacionalización en la problemática alimentaria del capitalismo deformado", Tesis de Doctorado, DEP, Economía, México, 1983.

## 2. PLANIFICACION

## **2. PLANIFICACION.**

### **2.1 TEORIA DEL DESARROLLO Y PLANIFICACION REGIONAL.**

No cabe duda que "en el mundo actual, la problemática del desarrollo es una de las máximas preocupaciones de los países, al mismo tiempo significa un punto importante en el campo de estudio de las Ciencias Sociales." (1) En América Latina el desarrollo se presenta como un reto o desafío tanto práctico como ideológico, tomando en cuenta que no se busca cualquier desarrollo, sino aquel que se apege mas a las necesidades de sus países.

El desarrollo se concibe como la forma, en que la sociedad enfrenta la organización de su sistema económico (producción y distribución de bienes, servicios y riqueza social), político y su capacidad para trasladar los beneficios a la mayor parte de la población.

Este desarrollo se podrá llevar a cabo dentro de cada país, dependiendo de la manera que elijan organizarse económica, política y socialmente dentro de un régimen de propiedad determinado. Con base en el proyecto nacional de cada Nación el Estado tiene la alternativa de utilizar a la planificación o la programación como el instrumento para el desarrollo.

Antes de profundizar sobre la planificación, es necesario recordar que en el contexto mundial se conocen dos tipos de sistemas para llevar a cabo el desarrollo, uno empleado por los países socialistas (donde llevan un proceso de planificación que es el modo de ser del mismo sistema y al mismo tiempo el medio para lograrla) y el otro sistema, el de los países capitalistas, en donde el Estado capitalista ha seguido un proceso de intervención en la economía, en que se desatacan las formas siguientes: el Dirigismo, donde el Estado en una forma sistematizada comienza a dirigir la economía formulando programas, el Capitalismo de Estado donde amplía su aparato gubernamental apoyandose en la nacionalización de algunas empresas y la Planificación Flexible o Indicativa donde el Estado utiliza como instrumento la formulación de planes, programas y proyectos con el fin de intervenir en forma mas racional y congruente en el proceso de desarrollo.

Es necesario destacar que utilizar a la planificación no significa que el Estado controle la mayor parte de la economía, sino que es una forma de dirigirla concertando a la propiedad privada y social para el logro de sus fines, sin embargo los problemas económicos, políticos y sociales de los países subdesarrollados son tan graves que sus alcances tienen muchas limitaciones.

Cada uno de los sistemas y principalmente en el sistema capitalista se "dan distintos niveles en el desarrollo de las fuerzas productivas, no sólo debido a circunstancias geográficas, sociales, naturales, históricas, particulares, sino, en lo fundamental, a causa del desarrollo del capitalismo que se obtiene de manera económicamente desigual y que en forma particular se logra a base de atrofiar y detener el desarrollo de las economías a los países a donde llega, provocando un atraso económico." (2)

Sobre las consecuencias que acarrea la dependencia de unos países para con otros dentro del sistema capitalistas, J.L. Ceceña es claro al decir: "la superexplotación de las naciones actualmente atrasadas se debió, por consiguiente, a la sojuzgación a que los sometió el desarrollo del capitalismo como sistema económico y que los hizo, así, dependientes con economía deformada. Esta dependencia es de tipo estructural, que afecta a toda la economía y que la hace directa y abiertamente vulnerable a las decisiones de la metrópoli; es una dependencia en todos los órdenes, desde el financiero, económico, técnico, hasta cultural, político y militar." (3)

Actualmente el capitalismo no ha encontrado la fórmula para solucionar sus problemas, muestra en forma clara su incapacidad para lograr "la eliminación de la dependencia, el aumento de la productividad la distribución social de la riqueza, etc., que requieren las economías capitalistas subdesarrolladas; como tampoco puede conseguir la supresión de las crisis económicas, del desempleo, del exceso del excedente económico, etc., que es lo que necesitan los países capitalistas desarrollados." (4). En otras palabras el capitalismo no puede ser la solución al capitalismo y es necesario buscar otro camino.

La planificación se presenta como una alternativa distinta a seguir por los países capitalistas, pero cabe mencionar que este viene a ser "la aplicación de la racionalidad económica de manera sistemática, general y a largo plazo, lo cual únicamente puede darse de manera plena en condiciones de propiedad social de los medios de producción. De acuerdo con esto último cabe preguntar si existe o no la planificación económica nacional en el capitalismo." (5)

Ceceña presenta la respuesta de la forma siguiente: "si el hombre es esencialmente racional, independientemente de su clase, de su posición política, de su ideología, y si, por tanto, el sistema capitalista, como antesala necesaria al socialismo" (6), si utiliza en distinta magnitud la aplicación de la racionalidad económica de manera sistemática, general, y a largo plazo. Esto muestra que dentro de los países capitalistas si se da la planificación económica nacional, pero en diferente magnitud al interior de cada uno de ellos.

Los países capitalistas en los últimos tiempos han utilizado

a la planificación en distintas actividades, en forma parcial, por ejemplo, los proyectos para conquistar el espacio extraterrestre, planes de economía de guerra, programas de ayuda al exterior, etc., lo que ha implicado cierto grado de planificación, que a su vez requiere de la intervención del Estado. Pero es dentro de las grandes empresas donde la planificación ha logrado su máximo desarrollo, al planificar la producción y el consumo con mucha anticipación. Otros tantos países se han dedicado a utilizar la planificación indiscriminadamente, esperando de ella la solución a sus problemas. Sin embargo muchas de estas medidas, en su conjunto o aisladamente, han ayudado en alguna forma a paliar la situación pero fueron y han sido insuficientes e ineficaces pues siempre se han dirigido a las consecuencias y no a atacar las causas.

El lograr una economía creciente, fuerte, estructuralmente independiente, y por ello, socialmente adecuada, es el objetivo de una política económica integrada por medio de la planificación económica nacional. La incapacidad de salir del subdesarrollo, de la dependencia estructural, y/o, del estancamiento mediante el sistema de producción capitalista, por otro, ha ocasionado que en las economías capitalistas tanto desarrolladas como atrasadas se intente emplear la planificación económica aunque sólo como un mecanismo técnico, puramente cuantitativo.

En América Latina la planificación se ha utilizado desde la década del sesenta, sus primeros intentos fueron en los sectores económicos mas importantes de cada país, se destacan en especial las ramas de los transportes y energía. En estos pocos años su evolución ha sido positiva y en términos generales continua con un avance aceptable. Los procesos de planificación han llevado al seno de la administración pública y a los medios políticos nuevos temas, formas diferentes de enfocar los problemas del desarrollo, así como técnicas y métodos mas avanzados que se han difundido en los gobiernos. Se ha mostrado con mucha claridad la necesidad de racionalizar la acción estatal y han propuesto criterios orientadores para ellos y en muchos países se puede observar que en su política de desarrollo siguen las huellas de la planificación.

Es necesario aclarar que algunos obstáculos a los que se han enfrentado los organismos de planificación son, por un lado su ubicación en el sistema político institucional, en donde tiene una posición de subordinado dentro del sistema, por otro lado los mecanismos y los mismos técnicos tenían poca experiencia, para enfrentar y resolver los profundos y reales problemas que les presentaba cada país latinoamericano.

Del proceso de planificación que se ha seguido en los países latinoamericanos se pueden destacar algunos significativos aportes:

- a) La creación de una interpretación del proceso del subdesarrollo de los distintos países latinoamericanos.
- b) La presentación de un marco general de referencia sobre las primeras tensiones sociales y problemas económicos de posguerra, que han hecho meditar acerca de la situación de los países, que hoy son una realidad dentro del área.

En el área política y administrativa se destacan algunos aspectos positivos:

- A) La aceptación progresiva de la necesidad de cambiar los criterios con que tradicionalmente se manejaba el sector público.
- B) La amplitud de criterios en las instituciones.
- C) El reconocimiento de la necesidad de coordinación de las diferentes instituciones.
- D) Los distintos organismos han alcanzado a preparar planes de acción para periodos mas largos que el año presupuestario.

Estos aspectos positivos de la planificación en Latinoamérica dejan entrever el avance que se ha obtenido y sin embargo queda un largo camino por conquistar dentro del proceso de planificación.

Por ejemplo, para que sea entendido como un proceso unitario, en que los plazos corto, mediano y largo se condicionen mutuamente y se les de un tratamiento que los coordine y los integre. Así mismo la planificación en los diferentes ámbitos, plazos, sectores, regiones, etc., requiere una integración que le confiera el carácter del proceso unitario en lo temporal, en lo espacial y en lo sectorial, solamente cuando se cubran estos aspectos se podrá decir que se está llevando un proceso de planificación.

En los países subdesarrollados de America Latina es donde cobra mas importancia el enfoque del desarrollo regional, porque al interior de ellos existen diferencias entre las regiones integrantes del país, varias formas de explotación de los recursos naturales, distintos niveles de ingreso, diferentes índices de urbanización y las posibilidades de desarrollo de cada región son muy distintas unas de las otras. Estos grandes desequilibrios regionales observados en los países de América Latina han elevado el interés por incorporar la dimensión regional a los diagnósticos y a la discusión sobre las alternativas de políticas de desarrollo. De ahí que en las oficinas adquieran mas importancia los departamentos que atienden la planificación regional, como una forma de responder a la creciente presión de las regiones postergadas.

En este sentido el desarrollo regional se presenta como un proceso que afecta a determinadas partes de un país, las cuales reciben el nombre de regiones. El desarrollo regional se puede definir como: "el aumento del bienestar de la región expresada por los indicadores tales como el ingreso por habitante, la disponibilidad de servicios sociales y la adecuación de sus sistemas legales y administrativos." (7) Esta concepción esta basada en la teoría del desarrollo regional, que considera que se deben tomar en cuenta las fuerzas que intervienen en la region, ya sean internas o externas y con ellas integrar un sistema de relaciones que puedan explicar los indicadores, que tienen que ver con el bienestar de la region.

Otros aspectos que afectan a las regiones son: el agotamiento de los recursos naturales, los cambios estructurales en la demanda y la estructura sociopolítica deficiente, aspectos que pueden contribuir al no desarrollo de la region. La mejor manera de afrontar dichos aspectos y así plantear las verdaderas posibilidades de desarrollo de una región; es a partir de las necesidades de la población y que para conocer esa realidad, es necesario una buena dosis de intercambio entre distintos campos de la ciencia (equipos interdisciplinarios) que presenten las alternativas de desarrollo y reconociendo cuáles son los obstáculos que se tienen, pero al mismo tiempo que se den ideas y mecanismos para superar obstáculos.

En el proceso de desarrollo regional intervienen gobierno, empresas, instituciones y población en las actividades económicas, sociales y políticas. Esto muestra, que al igual que el desarrollo nacional, el desarrollo regional requiere de cambios estructurales: en la economía, en las actividades culturales y sociales, en la estructura de uso de la tierra, en la organización institucional y sobre todo se debe considerar la estructura política y sus alcances jurídicos y administrativos. Todo esto necesita de un periodo mas prolongado, pero se puede ir desglosando en intervalos cortos, como etapas consecutivas de las iniciativas a largo plazo.

La planificación del desarrollo regional se presenta como el instrumento que puede ayudar a formular y establecer la coordinación de los planes sectoriales, así como de los programas y proyectos específicos de cada región. Sobre todo porque las distintas regiones que conforman un país se les puede reforzar, bajo un plan, con infraestructura: de carreteras, puertos, electricidad, redes de comunicación, agua, etc., Que cubran algunas carencias de la región. Al mismo tiempo se podría diseñar un programa de mercado regional, para atender los problemas de desempleo y subempleo que muchas veces resulta difícil eliminar en forma local o nacional.

El desarrollo regional debe tomar en cuenta las directrices que se tengan en el desarrollo nacional y que de ellas se desglosen los objetivos y metas a seguir, para el desarrollo de las distintas regiones que conforman una nación. Todo esto debe quedar incluido dentro de un plan de desarrollo regional, donde se destaquen sus disposiciones, sus mecanismos, sus métodos de preparación y ejecución, que pueden servir como medio para unificar el país bajo una dirección central sin destruir la identidad de las regiones o para conseguir la descentralización del poder y la autoridad sin poner en peligro la unidad nacional. Estos planes deben de incluir tanto los aspectos económicos como sociales. Y en los sociales es donde se debe tener mas cuidado de no destruir valores propios de cada región, sin embargo, en muchos casos se hace una separación entre los planes económicos y los planes sociales, como si estos aspectos fuesen diferentes o contrarios dentro de una misma región. La planificación puede ser el instrumento que permita tomar ambos aspectos en cuenta y que sirve para orientar el desarrollo regional.

Los planes son el resultado de una actividad continua que recibe el nombre de planificación del desarrollo regional. Estas actividades quedan centradas dentro de un proceso, el cual se inicia recogiendo información, indispensable para hacer un diagnóstico de los problemas que existen para impulsar el desarrollo en las regiones y de ello evaluar sus posibilidades. Con base en este análisis se podrán elegir las metas para el desarrollo. La segunda fase incluye la preparación de una serie de proyecciones y programas sobre el posible desarrollo en el futuro. Una vez terminadas las dos primeras y ya aprobado el plan de desarrollo regional, viene una fase de vital importancia, la de ejecución. En esta etapa, las previsiones de los planes deben convertirse en programas de acción concreta, que se ejecutarán en el curso de las actividades corrientes de todos los interesados. Dentro de todo el proceso existe la evaluación periódica de los progresos logrados, evaluación que conduce en casos necesarios a correcciones oportunas dentro del plan.

El proceso del plan se desglosa en las tres fases siguientes:

#### I.- Fase analítica.

Es el punto de partida del desarrollo regional y este no podrá orientarse en un futuro, si se desconoce a fondo la situación real y mucho menos si no se cuenta con datos básicos de la región. La etapa analítica se puede centrar en dos puntos relacionados entre si: "la situación económica y social mas reciente de las regiones y la evolución pasada que originó esta situación. El primer aspecto indica el activo y pasivo que existe en la región y, por tanto, ayuda a decidir lo que deberá modificarse durante el desarrollo futuro. Segundo, el análisis de la evolución en el pasado permite conocer las tendencias principales del desarrollo regional y los factores que podrán intervenir en ella." (8)



Sabiendo de antemano que cada región presenta distintas características, existen algunos aspectos que se pueden tomar en cuenta para el estudio.

- A) Las condiciones naturales de las regiones, la estructura del uso de la tierra.
- B) La población de la región, la migración, el empleo, el nivel de vida, ingresos y consumo.
- C) La economía de la región, características en los sectores, posibilidad de expansión del mercado.
- D) El desarrollo social de la región: educación, alfabetismo, salud, alimentación, servicios de atención a la familia y al niño en especial, etc.
- E) Los aspectos institucionales, es decir, la estructura política y administrativa, así mismo la organización particular de la sociedad en dicha región. (9)

## II.- Fase de formulación-programación del desarrollo regional.

En esta etapa se realizará el plan de desarrollo regional, para lograrlo, se tendrán que cumplir tres requisitos:

- A) Determinación de las metas y objetivos globales.
- B) El mas importante, identificación y evaluación de los programas y proyectos de desarrollo, en donde se observarán las acciones a mediano y corto plazo.
- C) Preparación de un plan de desarrollo regional coherente. (10)

La meta principal de todo desarrollo regional es el bienestar general de toda la población y, dependiendo de cada región, la meta se podrá desglosar en tantos objetivos como sean necesarios. Estas metas y objetivos se alcanzarán por medio de programas y proyectos, los cuales serán seleccionados según su aportación al desarrollo de la región.

## III.- Fase de ejecución.

En esta tercera y última etapa, se presenta la ejecución como la parte vital de la planificación del desarrollo regional. La ejecución, cuyo objetivo es evitar que el plan quede sólo en forma pasiva, escrito en un documento y sin convertir las alternativas y sus posibilidades, en programas y proyectos de acción de las autoridades centrales, regionales y/o personas interesadas en la región, tres aspectos son importantes para lograr

esta etapa:

- a) Presupuestos anuales y a mediano plazo.
- b) Medidas adecuadas de política económica, social y administrativa, que estén en armonía con las disposiciones de los planes de desarrollo regional, y
- c) Creación del mecanismo necesario para ejecutar el plan dentro de cada sector de la economía regional y para la coordinación general. (11)

Durante esta etapa y todo el proceso en general es necesario llevar a cabo una evaluación sistemática y continua para comprobar con regularidad la eficacia de cada una de las fases y sus avances del desarrollo regional.

En la actualidad en América Latina se siguen presentando los problemas vinculados con la distribución territorial de la población, de la actividad productiva y del empleo, de los servicios sociales y del propio poder político, y al mismo tiempo se presentan como obstáculos para un crecimiento económico mas acelerado y mejor distribuido.

Respondiendo a ello, los países están impulsando la descentralización territorial del poder y de la capacidad de decisión. Esta presión se origina, por un lado, por la organización y coordinación de las demandas locales por conseguir su autonomía, y por el otro lado, porque los Estados Nacionales ven la imposibilidad de tener un sistema altamente centralizado de gobierno y administración, para mejorar una sociedad heterogénea.

Estos aspectos han sido tomados con mucho énfasis por los países latinoamericanos. "En este sentido se han registrado algunos avances importantes en México, Brasil y Venezuela, en donde se ha llevado a cabo un conjunto de acciones destinadas a mejorar la administración por parte del Estado de fondos para el desarrollo regional, así como a dar mayor participación a los Estados y a utilizar incentivos fiscales para la descentralización." (12)

En el caso de México, el Estado está poniendo énfasis en la descentralización y en los principios del desarrollo regional, aspectos que se verán mas adelante, y así pretende dar una respuesta al desarrollo desigual que presenta el contexto nacional. Sobre todo en aquellas regiones atrasadas en donde la economía monetaria es incipiente y donde tienen una economía de autosuficiencia y que coexisten con estructuras semif feudales y comunales.

En estas comunidades donde la población en su mayoría es campesina y su estructura de organización económica y socio-cultural contribuye a mantener y acentuar la desigualdad en

la distribución del ingreso y en las oportunidades sociales. También tienen poco atractivo de inversión, en la escala necesaria para el progreso de la región. En esas condiciones es necesario que se cuente con una política regional que permita dar atención a cada una de las regiones, de acuerdo con las características peculiares de cada una de ellas. Las actividades de desarrollo de una región exigen la coordinación de sus proyectos con otros planes regionales y con los nacionales de manera que concluyan con un plan global de desarrollo nacional.

## 2.2 La política del desarrollo regional en México.

### 2.2.1 Antecedentes.

En México se inició la tarea de la planeación en la década de 1930, cuando se promulgó la primera Ley de Planeación y desde ese momento se han hecho varios intentos para llevar un mejor orden en la economía mexicana.

De esos intentos resalta la importancia que ha tenido la planeación regional, de donde se obtuvieron experiencias, principalmente en la planeación de cuencas hidrológicas que abarcaron varias entidades federativas, como ejemplo de ellas destacan la del Rio Lerma y la del Papaloapan.

"En el periodo reciente, la planeación cobró particular importancia, así, en el periodo 1976-1982, se dieron los primeros pasos para configurar un Sistema Nacional de Planeación, se formularon diversos planes sectoriales y estatales y se elaboró el Plan Global de Desarrollo 1980-1982." (13)

Del Plan Global de Desarrollo (PGD), se pueden destacar algunos aspectos importantes desde el punto de vista de la acción del Estado. En primer lugar, el carácter global del proceso de planeación. Segundo, su flexibilidad y por último, la diversidad de mecanismos para conseguir sus objetivos. Otro avance fue la asignación de nuevas y diversas actividades a desarrollar por parte de la Secretaria de Programación y Presupuesto.

En el ámbito territorial, el PGD enfatizó el desarrollo regional y se propuso impulsar la descentralización económica y urbana de las grandes ciudades, como parte de la estrategia de desarrollo industrial y agropecuario.

Otro elemento importante dentro de la estrategia de desarrollo regional, fue el interés que se puso en el desarrollo agropecuario y en la producción de alimentos.

La política regional que se estableció en el PGD, buscaba una articulación de los objetivos de orden regional con los de carácter sectorial, al mismo tiempo pretendía un desarrollo armónico de las zonas del país y tenía como objeto primordial "lograr el bienestar de todos los habitantes de las diversas regiones."(14) De donde se desglosan los objetivos particulares siguientes:

- a) Promover un crecimiento regional equilibrado,
- b) Fortalecer el federalismo,

- c) Inducir el crecimiento de futuros polos de desarrollo,
- d) Apoyar el desarrollo urbano integral,
- e) Encauzar a la población rural dispersa hacia ciudades de tamaño intermedio. (15)

El PGD y su política regional dejaron perspectivas alentadoras para continuar, fortalecer e impulsar el sistema nacional de planeación que al mismo tiempo, permita la vinculación del desarrollo regional y el nacional.

### 2.2.2 La Política Regional en el Plan Nacional de Desarrollo.

La administración pública ha tomado como un aspecto de suma importancia establecer y definir claramente el desarrollo del país, a través de un Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) el cual se presentó desde que surgió el Plan Básico de Gobierno 1982-1988, donde se aclara que la planeación será democrática porque "ha de derivarse de los propósitos políticos de la sociedad y ser el más poderoso medio de gobierno para resolver los desafíos que enfrenta la nación." (16)

Para fundamentar jurídicamente el SNPD se hicieron reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27 y 28 Constitucionales. Con su función particular, pero con la misma finalidad, se expidió la Ley de Planeación que en una de sus iniciativas indica: "se propone establecer un marco normativo para la planeación, instituyéndola y regulando su ejecución de acuerdo con las necesidades del desarrollo nacional." (17)

El esquema que presenta el SNPD, muestra que es un conjunto de relaciones en donde se coordinaran las dependencias y entidades de la administración Pública Federal, Estatal y Municipal, así como organismos de los sectores social y privado, además se asignan responsabilidades.

El sistema es la estructura básica en la que se desarrolla el proceso de planeación, en donde se destacan cuatro aspectos importantes:

- 1) **Formulación.-** En la que se elabora el plan nacional de desarrollo y los programas de mediano plazo,
- 2) **Instrumentación.-** En la que se establecen los programas operativos anuales, global, sectoriales, institucionales,

regionales y espaciales. Los programas incluyen acciones obligatorias, coordinadas, concertadas e inducidas,

- 3) **Control.-** Donde se vigila que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el plan y los programas.,
- 4) **Evaluación.-** Comprende la valoración de los resultados del plan, programas y del sistema en su conjunto. Como infraestructura el SNPD cuenta con los sistemas de información, estadística y geografía, capacitación e investigación para la planeación de recursos humanos. (18)

El funcionamiento del SNPD, se espera, que actuando en tres niveles (global, sectorial e institucional), puede contribuir verdaderamente a mejorar el ingreso de la población mexicana y elevar el nivel de vida, para tal efecto el SNPD tiene incidencia en la planeación estatal y municipal, estableciendo acciones coordinadas con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios.

Dentro del SNPD se definen importantes instrumentos para llevar a cabo el desarrollo nacional, de ellos se extrae el programa regional, que se define como un elemento estratégico de mediano plazo. Con el se pretende dar atención a las regiones que se consideran estratégicas para el desarrollo nacional, y se podrá auxiliar de los instrumentos operativos necesarios especialmente los dos siguientes:

- 1) **Convenios Unicos de Desarrollo.**

Los cuales constituyen un instrumento operativo para la realización de las acciones conjuntas de la Federación y los Estados; su propósito básico es impulsar y propiciar el desarrollo integral del país, a través de programas que promuevan la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal.

- 2) **Contratos y Convenios de Concertación.**

Para dar atención a las áreas de concertación contenidas en los programas estratégicos las dependencias y entidades designarán la unidad administrativa responsable de su operación, fijando las bases y procedimientos a través de los cuales se negociará la formulación de los contratos o convenios de concertación. La unidad administrativa designada difundirá y promoverá el programa correspondiente para que los sectores social y privado y/o los particulares interesados conozcan los apoyos generales que se ofrecerán a quienes formalicen contratos o convenios.

Dentro del SNPD se ubica el Plan Nacional de Desarrollo que

es el documento de mayor jerarquía en la planeación nacional y constituye el marco general para la integración de todos los programas del sistema. Este a su vez presenta la estrategia de la política regional, que define los lineamientos a seguir para impulsar el desarrollo de las distintas regiones que conforman el país, al mismo tiempo, que coadyuvará a la descentralización de la vida nacional.

La política de descentralización de la vida nacional y del desarrollo regional se materializa en las acciones siguientes:

- Desarrollo Estatal.
- Fortalecimiento Municipal.
- La reordenación de la actividad económica en el territorio nacional. (19)

Estas acciones se auxiliarán de las estrategias que a continuación se mencionan:

- Integración regional al desarrollo.
- Desarrollo estatal integral.
- La política del desarrollo rural integral.
- Programa de atención a la zona metropolitana y ciudad de México.
- Programa de participación social.

Estos aspectos se detallan mas adelante.

El PND define al desarrollo regional como: "el aprovechamiento equitativo y racional de los recursos naturales y del trabajo en su ámbito territorial." (20)

La descentralización de la vida nacional entendida como propósito político, tiene a la planeación del desarrollo como el medio idóneo para lograr la transformación territorial del país y exige decisiones firmes e inmediatas, cuyos frutos se consoliden en el largo plazo. Esta planeación y política regional requieren del apoyo de varios instrumentos para llevar a cabo sus acciones, instrumentos que están centrados en dos aspectos:

#### A) En lo económico.

Requiere de una redistribución geográfica más equitativa, al mismo tiempo, un esfuerzo por extender las actividades económicas en todo el territorio, sobre todo en aquellas ciudades medias, que tienen posibilidades a futuro de que con ayuda de una

infraestructura, puedan ampliar sus actividades económicas y que adquieran capacidad de absorber asentamientos humanos adicionales.

Se necesita del fomento de la producción a lo largo del territorio nacional, que permita generar empleos y establecer condiciones necesarias para arraigar a las personas en su lugar de origen.

B) En lo político.

Conforme al artículo 115 Constitucional se llevará a cabo una revisión y redistribución de las competencias entre las tres instancias de gobierno, para participar más en forma directa en los programas de desarrollo regional.

### 2.2.3 Integración regional al desarrollo.

A fin de sentar las bases para la mejor integración al desarrollo nacional de regiones que por sus recursos y ubicación son estratégicas para el futuro del país, se distinguen grandes espacios dentro de los cuales las acciones de alcance nacional y las estrategias de desarrollo de los Estados, deberán converger hacia objetivos comunes de desarrollo de integración regional: norte, sureste, centro norte, parte central de la costa del pacífico, costa del golfo y centro del país, con acciones específicas para la zona metropolitana. Se precisan lineamientos generales para la programación del desarrollo de estos grandes espacios.

Como ejemplo de los que el PND propone como estrategia de integración al desarrollo se retoman las líneas de integración regional al desarrollo correspondientes al programa de la parte central del pacífico.

Las estrategias de desarrollo de los estados ubicados en la parte central de la costa del pacífico se coordinarán en función de tres proyectos comunes.

En primer lugar, se fomentará una creciente integración entre las distintas subregiones de la franja costera, desde Nayarit hasta Oaxaca.

En segundo lugar, se racionalizará e intensificará el desarrollo agroindustrial en las cuencas del Tepalcatepec y del Medio Balsas, orientando el mercado interno y al de la exportación a través del río Lázaro Cárdenas.

En tercer lugar, se establecerá una estrategia común de apoyo a las comunidades campesinas de las sierras de Guerrero y de Oaxaca, tendientes a racionalizar la explotación de los recursos naturales y a orientarla, en forma más directa, hacia el



mejoramiento de las condiciones de vida de dichas comunidades.

#### 2.2.4 Política del desarrollo rural integral.

El PND retoma y expone que "la situación crítica por la que atraviesa la economía mexicana la importancia estratégica de la promoción del desarrollo rural integral," (21), porque su aportación sería de trascendencia en el proceso de reordenamiento y cambio estructural.

El mejoramiento del ingreso de la población rural y la generación de empleos contribuirán a disminuir las desigualdades económicas y sociales, y a aminorar la migración rural-urbana; contribuyendo de esta manera a mitigar la presión sobre las ciudades y a la descentralización de la vida nacional.

El desarrollo rural integral implica el mejoramiento de los niveles de bienestar de los habitantes del campo, y una participación más activa y organizada de las comunidades rurales en la definición y orientación de su desarrollo, y en la defensa de sus propios intereses.

Esta política establece como propósito fundamental "el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población rural e incrementar los niveles de producción, empleo e ingreso, con base en su participación organizada y en la plena utilización de los recursos naturales y financieros, con criterios sociales de eficiencia productiva, permanencia y equidad, fortaleciendo su integración con el resto de la nación." (22)

De este propósito se desglosan un sinnúmero de objetivos particulares a realizarse dentro de esta política:

- Fomentar la participación e incorporación de la población rural al desarrollo nacional, a través del fortalecimiento de su organización, contribuyendo de ésta manera a la democratización integral de la sociedad.
- Mejorar los niveles de alimentación, vivienda, salud, educación y, en general, el de vida de la población rural; dando preferencia a los más desprotegidos, integrando los programas de provisión de satisfactores básicos a la estrategia de transformación económica y social.
- Propiciar el establecimiento de términos de intercambio más justos entre el sector agropecuario y los sectores industrial y de servicios de modo que se permita la retención el

excedente económico generado en el campo, particularmente en las áreas más descapitalizadas.

- Aumentar la generación de empleos permanentes y mejorar la distribución del ingreso, contribuyendo así a sentar las bases económicas necesarias para avanzar hacia una sociedad igualitaria, abatiendo las desigualdades en el campo y en relación con las ciudades.
- Ampliar y fortalecer la producción de alimentos básicos para el consumo popular a fin de garantizar la Soberanía Nacional en materia alimentaria, y mejorar las condiciones nutricionales de la mayoría de la población.
- Articular más eficientemente las actividades agrícolas, pecuarias y forestales entre si y con el sector industrial a través de la agroindustria y con las actividades comerciales y de servicios; para alcanzar un crecimiento sostenido y diversificar gradualmente las actividades en el medio rural.
- Aprovechar racionalmente el potencial de desarrollo del medio rural, cuidando la conservación de sus recursos naturales, especialmente la tierra y el agua.
- Mejorar la balanza comercial sustituyendo importaciones y promoviendo las exportaciones de los productos agropecuarios, forestales, pesqueros, agroindustriales y artesanales, procurando que contengan un mayor valor agregado generado por mano de obra.

Para apoyar la política rural integral será imprescindible lograr la coherencia y compatibilidad de los instrumentos de que dispone el Estado, para garantizarse que su efecto de conjunto se dé en la dirección y magnitud deseadas. En ese sentido, se reforzarán tanto la coordinación institucional como la reestructuración de la administración pública.

Un importante instrumento de la política económica y social, que contribuirá al desarrollo rural integral será la asignación de la inversión pública. Esta constituirá un instrumento fundamental para abatir los desequilibrios entre la ciudad y el campo y entre las diversas regiones del país, fortaleciendo la capacidad productiva que permita crear las condiciones para generar empleo y mejorar la distribución del ingreso, ampliando el acceso a los servicios básicos.

Otro elemento significativo en ésta política es la organización social, la cual habrá de respetar las formas y órganos de gobierno de las propias comunidades. Será así mismo, instrumento que sirva para la inducción y concertación de acciones tanto a nivel local como regional, así mismo, deberá de ser un mecanismo que promueva el bienestar social y el desarrollo de las comunidades.

### 2.2.5 Desarrollo estatal integral.

El Plan Nacional de Desarrollo presenta como una prioridad el desarrollo estatal integral con el cual "se aspira a la obtención de un desarrollo estatal integral que incluya a la totalidad de las entidades federativas, sobre todo a las menor desarrolladas. Con intención de que cuenten con la capacidad económica y administrativa que les permita alcanzar mayores niveles de bienestar y progreso." (23)

Este objetivo presenta una serie de acciones a seguir:

- Mayor vinculación de las economías rurales y urbanas.
- Organización de sistemas de planeación democrática en cada una de las entidades federativas.
- Elaboración en cada entidad federativa de planes estatales.
- Consideración de sus características particulares y fijar una estrategia de desarrollo específico.
- Dar mas vigor al municipio, pugnando por su autonomía.
- Establecimiento de convenios unicos de desarrollo, basados en las orientaciones políticas fundamentales del gobierno actual, que den respuestas a las necesidades prioritarias de las entidades federativas.
- Equilibrar la asignación regional del gasto y programar su impacto, promoviendo la actividad económica en todas las entidades federativas, y
- Participación social en los programas de desarrollo regional, que deberá fundamentarse en el concurso amplio y democrático de toda la población.

Dentro de la política regional se establece que, su ámbito geográfico fundamental, lo conforman todas las entidades federativas que integran la nación. Afirmando que su propósito a lograr es el desarrollo de las regiones en forma equilibrada, tanto en lo económico como en lo social y al mismo tiempo fortaleciendo el Federalismo.

En la búsqueda de un desarrollo estatal integral se requiere de instrumentos, mismos que vayan en función de lograr la coordinación, en la elaboración y programación de los planes

regionales y así cumplir con el objetivo de la política.

**Instrumentos:**

- A) Mayor vinculación de las economías rurales y urbanas.
- B) Sistema estatal de planeación.
- C) Planes estatales de desarrollo.
- D) Fortalecimiento municipal.
- E) Convenios únicos de coordinación.
  - Programas estatales de inversión (PEI)
  - Programa integral de desarrollo rural (PIDER)
  - Programa de atención a zonas marginadas.
  - Programas sectoriales concertados. (PROSEC)
  - Apoyos financieros a estados y municipios.
- F) Programación presupuestaria del gasto regional, y
- G) La participación social en los programas de desarrollo regional.

**Estrategias de apoyo a la política regional.**

El programa de la zona metropolitana y el programa de acción para la Ciudad de México, conjuntamente con el apartado sobre la participación social, se reconoce dentro del PND, por importancia y su contribución en forma indirecta al desarrollo regional.

Específicamente el programa de la zona metropolitana se presenta como una estrategia de apoyo a la política regional, así lo demuestra uno de sus postulados: "la reordenación de la zona metropolitana de la ciudad de México representa a nivel nacional el problema más importante por resolver en el mediano plazo, para asegurar un desarrollo regional más equilibrado." (24)

Cuatro son las líneas de acción que se indican como las más importantes para contribuir en el despliegue territorial:

- Intensificar la desconcentración del crecimiento industrial, abriendo alternativas viables de localización.
- Frenar las migraciones hacia la metrópoli, fortaleciendo las condiciones de desarrollo rural en las zonas de expulsión.

- Consolidar sistemas urbanos y de intercambio a escala regional relativamente independientes de la Ciudad de México, en el occidente del país y en el golfo de México.
- Restringir en forma más estricta la localización de actividades manufactureras y terciarias en la ciudad de México y racionalizar su expansión física.

La participación social en el desarrollo regional.

La participación social deberá estar presente en todas las etapas de la programación para el desarrollo regional, que deberá fundarse en el concurso amplio y democrático de toda la población. Es decir, para que la participación trascienda debe surgir de las comunidades, teniendo la población la posibilidad de expresarse y comprometerse.

## 2.3 Notas.

- 1) Ander Egg, E., Diccionario de trabajo social. Pag. 77.
- 2) Ceceña, J.L., La planificación económica nacional en los países de orientación capitalista. Pag. 21.
- 3) Ibidem. Pag. 23.
- 4) Ibidem. Pag. 27.
- 5) Ibidem. Pag. 32.
- 6) Ibidem. Pag. 39.
- 7) ILPES. Ensayos sobre planificación regional del desarrollo. Pag. 53.
- 8) Ibidem. Pag. 37.
- 9) Ibidem. Pag. 37.
- 10) Ibidem. Pag. 39.
- 11) Ibidem. Pag. 43.
- 12) CEPAL-ILPES. Documento técnico para la IV Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación en América Latina y el Caribe. Pag. 9
- 13) Secretaría de Gobernación. Plan Nacional de Desarrollo. Pag. 6.
- 14) PRI. Análisis del Plan Global de Desarrollo. Pag. 208.
- 15) Liga de Economistas Revolucionarios. Plan Global de Desarrollo. Pag. 62.
- 16) S.P.P., Planeación Democrática. Pag. 8.
- 17) Secretaría de Gobernación. Ley de Planeación. Pag. 3.
- 18) S.P.P., Sistema Nacional de Planeación Democrática. Pag. 8.
- 19) S.P.P., Plan Nacional de Desarrollo. Pag. 110.
- 20) Ibidem. Pag. 110.
- 21) Ibidem. Pag. 76.
- 22) Ibidem. Pag. 78.

23) Ibidem. Pag. 111.

24) Ibidem. Pag. 110.

### **3. MARCO HISTORICO**



### 3. MARCO HISTORICO.

#### 3.1 EL PORFIRIATO.

En el periodo formativo del capitalismo mexicano, que a grosso modo coincide con el porfiriato, la problemática social y económica que deriva del uso monopólico del suelo, alcanza su máxima expresión.

Mas que nunca se afianza en esta etapa el poder del hacendado: si bien la economía apunta hacia una diversificación importante con el desarrollo fabril, el repunte minero y la expansión financiera, la tierra se mantiene como lugar de privilegios y autonomías. Si bien nuevas fracciones dominantes hacen su aparición en el escenario del poder, el viejo y ahora ampliado bloque de los terratenientes, no siempre partícipe del intenso desarrollo económico de la época, conserva en el transcurso del porfiriato intacto su estatuto político. Esta prolongada alianza con el General Díaz sólo se ve alterada en los últimos años del régimen, cuando a raíz de la intensa crisis económica, se producen importantes desarticulaciones en el bloque dominante. (1)

En la base del poder hacendario está la intensa valorización de la tierra, que convertida en mercancía por las leyes de la Reforma, reporta enormes beneficios a sus detentadores, así sea a través de su utilización productiva o aun mediante su conversión en objeto de especulación. La raíz de esta tendencia se encuentra en los reacomodos internacionales, a través de los cuales, los nuevos países pasan a insertarse como productores de bienes primarios en los mercados externos. En el caso mexicano, la apertura rezagada de Estados Unidos al comercio exterior de productos agrícolas y mineros abre perspectivas inesperadas. Otras causas internas, como el peso político tradicional del hacendado en México, así como la necesidad de una fuerte alianza del General Díaz con este sector, contribuyen también a explicar esta intensa valorización territorial, que se expresa en "el aumento enorme que tuvo la renta de la tierra, la cual subió hasta veinte veces... Al mismo tiempo que subían de valor los artículos de primera necesidad." (2)

El marco jurídico de 1857 había interpretado y alentado las nuevas tendencias al impulsar un nuevo orden territorial que convertía la tierra en recurso móvil y mercantil, desconociendo el derecho de las corporaciones religiosas y de las comunidades indígenas a poseer espacios propios. Es así como mediante la desamortización de las tierras antes "congeladas", se generaliza la privatización del suelo mexicano, movimiento que privilegia la gran propiedad. Los resultados de este violento proceso de despojo

y concentración son elocuentes: para 1910

"el 97% de la superficie censada pertenecía a hacendados y rancheros... Los pequeños propietarios poseían únicamente el 2% de la superficie... El 1% restante se repartía entre pueblos y comunidades..." (3)

Salvo pocas excepciones, las comunidades perderían casi todas sus tierras, calculadas en 1810 en 18 millones de hectáreas. (4)

Esta intensa monopolización de la tierra por los grandes propietarios trajo fuertes desequilibrios para el régimen: el brutal despojo indígena, si bien cumplía con los roles de la acumulación originaria, al crear una fuente inagotable de mano de obra para las emergentes actividades económicas, (5), generó también los protagonistas de su propio derrocamiento. Los ejércitos de Villa y Zapata se alimentaron de población flotante del campo, de los campesinos semiproletarizados del norte, que hacia fines del porfiriato perdieron sus fuentes de trabajo y de aquellos en el centro sur, que habiendo logrado conservar parte de sus tierras, se veían ahora amenazados por el movimiento expansivo de las propiedades azucareras.

El monopolio de la tierra creaba para la hacienda la posibilidad del uso indiscriminado de la mano de obra: una parte de los despojados quedó en las haciendas como población cautiva, reproduciéndose en las propiedades del centro y del sur del país lazos serviles y no pocas veces el régimen de esclavitud. Los horrores de la sobreexplotación -avalada por el régimen del General Díaz- parecían alcanzar su clímax en las plantaciones tropicales del sureste, donde la vida de un esclavo terminaba a los siete meses de trabajo: el agotamiento físico, la insalubridad y la desnutrición eran los factores de la muerte prematura de la población esclavizada.(6) También en Yucatán se asistía al exterminio de la población local; sin embargo, éste era mas rápido en el caso de los yaquis, derrotados en su lucha contra el régimen, esclavizados y transferidos masivamente hacia los campos henequeneros de la península.

La desocupación, que se incrementaba hacia finales del régimen porfirista, la sobreexplotación en las haciendas, la memoria del reciente despojo y del exterminio de poblaciones rebeldes y sobre todo el deseo de las masas agrarias de recuperar sus espacios vitales, lanzó a la lucha por la tierra a millones de campesinos, lo que imprimió cauces inesperados al movimiento revolucionario de 1910.

Asimismo, los efectos nocivos del monopolio territorial se proyectaban también hacia otros contextos. En la medida en que crecían las ciudades, los servicios y las industrias, se hacía necesario un flujo de alimentos regular y copioso para nuevas áreas. Las zonas del altiplano, ecológicamente vinculadas con la

producción de trigo, maíz y frijol -alimentos básicos-, estaban bajo el control de la hacienda, institución anclada a practicas precapitalistas de extracción del excedente, que no siempre volcaban su producción al mercado.

El uso especulativo de la tierra, la obtención de renta precapitalista, el bajo nivel tecnológico, el desplazamiento del excedente y la inversión hacia sectores económicos no agrícolas, eran fenómenos que expresaban el gran ámbito de autonomía de los hacendados y repercutían en los grandes déficits alimentarios.

Según los historiadores del porfiriato, si bien en un primer momento la expansión económica había valorizado los cereales, por lo cual las haciendas incrementaron su oferta alimentaria, posteriormente, ante la perspectiva de baja en los precios de estos cultivos, limitaron la producción, retirándose parcialmente del mercado. Es así como a partir de 1877, la oferta de maíz declina a un ritmo anual de 1.2%, A la vez que el frijol lo hace a un ritmo de 2.1%. (7) Si en 1877 la oferta de maíz alcanzaba 2,730,620 toneladas, tres décadas después solo registraba 2,127,868 toneladas; para el trigo la proporción de disminución era similar. (8) Ante este retroceso, los precios subieron, los salarios perdieron valor, originando fuertes presiones políticas en las ciudades y zonas fabriles.

Esta situación, que expresaba el poder del terrateniente por usar la tierra Según su arbitrio, conducía a un fuerte desequilibrio en las relaciones campo-ciudad, a la vez que demostraba la incapacidad del régimen por interferir en esta limitada autonomía agraria. La capacidad de la gran propiedad de ejercer una intermediación en la distribución de los productos industriales, como los textiles baratos, a través de la tienda de raya, limitaba la realización de estos productos, volviéndose crónica la situación de sobreproducción en esta rama con el paso del tiempo.

Otro ejemplo de esta naciente contradicción entre el sector agrario y el industrial era la conducta de los empresarios algodoneros del norte, que desconociendo la demanda interna de fibra de los productores nacionales, realizaban su producto a veces íntegramente en el mercado norteamericano, generando graves dificultades para la industria nacional, que ante esta situación, se veía obligada a importar la materia prima en condiciones desventajosas. Se conformaba aquí otro síntoma de la aberrante desarticulación entre el campo y la ciudad, producto de un conjunto de prioridades y jerarquías que el régimen no pretendía alterar.

Hacia fines del porfiriato eran cada vez mas notorias las contradicciones que generaba la propiedad territorial sobre el conjunto de la sociedad: despojo de tierras, sobreexplotación, desocupación, escasez de alimentos y materias primas, inflación, descenso en los salarios reales, eran algunos de los efectos

provocados por la permanencia de este modelo agrario.

La batalla en contra de la gran propiedad fue protagonizada fundamentalmente por el campesinado: la hegemonía militar que logró en determinada etapa de la lucha armada permitió el afianzamiento de una corriente de revolucionarios que pugnó en 1917 porque el texto constitucional se declarara en favor de la nacionalización de la tierra, suprimiendo así la facultad del uso monopólico del suelo. Dentro del nuevo marco constitucional se reconocía también el derecho de los campesinos a recuperar las tierras usurpadas.

### 3.2 LA CONSTITUCION DEL 1917.

El estallido revolucionario de 1910 combina intereses distintos, muchos de los cuales derivados de contradicciones generadas entre sectores de la clase dominante y el régimen en el transcurso de la última década; sin embargo, se puede afirmar que la fuerza social con mayor presencia y combatividad fueron los campesinos, nucleados en torno de la demanda de rescate de sus tierras usurpadas.

Si bien el campesinado carecía de un proyecto global alternativo para la sociedad mexicana, por lo que sus éxitos militares no se tradujeron en hegemonía política, la fuerza de su inserción en el movimiento hizo que sus demandas quedaran inscritas en el nuevo marco jurídico de la revolución. Por eso la Convención de Aguascalientes, celebrada en el momento de supremacía militar de los ejércitos campesinos, establece compromisos con este sector, que luego se expresarían en la Ley Agraria de 1915 y en la Constitución de 1917.

El nuevo estatuto institucional partía de supuestos básicos contrapuestos a la Constitución de 1857. Si en la búsqueda por convertir la tierra en recurso móvil y mercantil, los liberales habían permitido que se quitaran a los pueblos las tierras comunales y de labor, el artículo 27 de la nueva Constitución desconocía y anulaba todas aquellas disposiciones, reconociendo para los pueblos, comunidades y rancherías, el derecho a la restitución de los recursos necesarios para su subsistencia. Por otro lado, hacía desaparecer el derecho absoluto del propietario privado de disponer libremente de la tierra, consagrado por la constitución liberal.

Según el mismo artículo, el estado se convertía en propietario en última instancia de todos los recursos naturales:

"la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional comprende originalmente a la nación..." (9)

Si bien reconocía la facultad de transmitir el dominio de dichos recursos al propietario privado, conservaba la propiedad económica de los mismos, pues como nación tendría:

"en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación."

El recurso de la expropiación era el instrumento que en el

campo jurídico permitiría cumplir con las nuevas orientaciones respecto de la propiedad privada.

Quedaba erradicada desde el punto de vista constitucional la facultad del propietario de usar y abusar del recurso territorial: el disfrute de los productos sería privado, pero las determinaciones mas generales respecto del uso del suelo pertenecerían a la colectividad. Dentro de esta perspectiva nacería luego la Ley de Tierras Ociosas, permitiendo al Estado confiscar los terrenos que, siendo de labor, eran conservados al margen de la producción. Estas determinaciones se hacían con respecto a la propiedad privada, buscando eliminar la capacidad del propietario de utilizar en forma monopólica el suelo, y con ello neutralizar el excesivo peso de la renta territorial.

Con respecto de la propiedad ejidal, regían las mismas orientaciones que para la propiedad privada, si bien por su misma naturaleza intransferible y carácter de subsistencia, el ejercicio del monopolio era prácticamente imposible.

Sin embargo, el nuevo marco jurídico dejaba interrogantes y espacios abiertos a distintas interpretaciones: si bien se creaba un sistema dual de propiedad, a cuál de las dos se encomendarían los roles productivos, en especial los vinculados con el abastecimiento urbano? Las tierras en usufructo ejidal serían tan sólo destinadas a la subsistencia de las poblaciones con derecho a las mismas, o tendrían funciones alternativas? Las interpretaciones a estas interrogaciones fueron heterogéneas, predominando en la década de los 20 la noción de que las tareas productivas debían corresponder al ámbito de la propiedad privada, incluso cuestionando la determinación constitucional respecto de la existencia ejidal.

Para Obregón, Calles y demás voceros de esta corriente, el problema de las existencias comunales, sancionadas jurídicamente, debía ser concebido como transitorio:

"Nuestra tendencia debe ser procurar que el latifundismo desaparezca y que venga a ser substituido no por la propiedad comunal, sino por un gran numero de propietarios individuales." (10)

Para Calles, el ejido tendría una función educativa:

"La meta debe ser la propiedad privada. El ejido, con sus restricciones comunales y sus protecciones, debe ser una escuela de donde salieran los ejidatarios con el tiempo, en condiciones de graduarse como campesinos propietarios." (11)

Otras interpretaciones reconocían para el ejido una condición inalienable, supeditada al objetivo de "complemento salarial"; es decir, las tierras ejidales debían contribuir a la manutención del

trabajador, pero tan sólo en forma parcial, pues estos seguirían trabajando como asalariados de los propietarios privados. (12)

En todas estas propuestas, vuelve a aparecer la idea de que la "vía farmer", instaurada por la pequeña propiedad privada debía regir los destinos de la economía agraria en México.

Cárdenas, según se verá mas adelante, se pronunciaba en forma contraria, reconociendo para el ejido, el papel de "alimentar la población nacional" e implantando una política acorde con este supuesto. A partir de 1940 la perspectiva cardenista seria hecha a un lado y el sector ejidal pasaría a ser concebido en lo fundamental como un lugar de reproducción de la fuerza de trabajo agraria, en concordancia con las propuestas de la década del 20.

Otra problemática que nacía, derivada del proyecto de la constitución, era la relativa al tipo de Estado que podría conducir los destinos productivos y sociales del campo mexicano: <qué conformación política permitiría este enorme poder rector estatal, llamado a anular, no sólo el poder terrateniente, sino el de los propietarios privados en general?

Se advirtió anteriormente que la constitución de 1917 fue formulada y aprobada en una coyuntura en que, avalada por la supremacía de los ejércitos campesinos, se fortalecía una corriente revolucionaria no vinculada con los intereses de la propiedad territorial, que pudo formular un proyecto social mas autónomo, asentado sobre el principio de un Estado rector que a distintos niveles debería conducir los destinos del país. La derrota de los campesinos y el triunfo de Carranza alejaron esta corriente independiente de los núcleos centrales del poder; es hasta la década del 30, con el cardenismo, que recupera su hegemonía.

La nueva burocracia gobernante de la posrevolución está de una forma u otra representada por personalidades ligadas con la propiedad territorial; Carranza es un propietario latifundista y Obregón, un próspero granjero, productor de garbanzo para la exportación en Sonora. Estos vínculos con la tierra de los nuevos gobernantes impiden la realización de cambios en la estructura de la propiedad y alejan la practica política de los principios constitucionales recién aprobados.

Durante este periodo, salvo algunas excepciones, siguió proyectándose el poder terrateniente; alianzas no explicitas vinculaban el nuevo sector gobernante con los grandes propietarios. El carrancismo dejo prácticamente intactas las estructuras de poder regional vigentes desde el porfiriato; por otro lado, para Obregón y Calles, el reparto debía supeditarse a las correlaciones políticas: es así como se legitima el acceso a la tierra de los zapatistas mediante el reparto, se recompensa la fidelidad de aquellos campesinos que se aliaron al régimen en circunstancias de sublevaciones en contra del mismo, pero las estrategias no

contemplan cambios fundamentales en el sistema de propiedad.

En estas circunstancias, para 1930 el problema de la tierra seguía sin solución: de la superficie total censada, el 93.6% estaba en manos privadas y tan solo el 6.4% pertenecía a los ejidos; en cuanto a tierra de labor, la proporción era ligeramente mas favorable, quedando los ejidatarios con el 13.4% (13); 2,700 Proprietarios controlaban el 85% de la tierra y los campesinos sin tierra eran 2,550,000. (14)

La constitución fue el instrumento que permitió la enorme subversión del sistema de propiedad en el cardenismo al sustraerse gran parte de la tierra de los terratenientes y distribuirlas a los campesinos. Sin embargo, la propuesta de regular la propiedad privada según el "interés nacional" era un objetivo difícil o aun imposible de lograr: exigiría del Estado, por un lado, una presencia económica enorme en el campo, no sólo como incentivador de los procesos productivos, sino como planificador de los usos del suelo. Por otro lado, requería que la clase propietaria fuera dispersa y débil, para acatar los lineamientos estatales. Esta situación nunca se dio: si bien la política de Cárdenas destruyó gran parte de los viejos terratenientes y con ello la práctica del uso no productivo del suelo, los gobernantes de la década del 40 en adelante, impulsaron la constitución de un sector de propietarios privados en el campo, que si bien productivos, fueron siempre autónomos en la elección de sus cultivos y procesos productivos. Pronto se convirtieron en un sector político de peso, que nucleado en torno a las organizaciones por ramas productivas o aun regionales, recibieron del Estado toda clase de prerrogativas.



### 3.3 EL CARDENISMO.

Es sólo con Cárdenas cuando ocurren cambios fundamentales en el campo mexicano. A través de grandes modificaciones en el sistema de alianzas vigente -apoyado inicialmente por la fracción agrarista del grupo dirigente y después por las organizaciones obreras y campesinas- Cárdenas logra un gran reparto de tierras, que subvierte por entero el orden social cimentado en torno a la gran propiedad. Si bien ésta no desaparece, su presencia se relativiza en forma considerable, pues pierde 18 millones de hectáreas que pasan a integrar la propiedad ejidal.

Alejado de todas aquellas concepciones que imponían al ejido una condición transitoria y de "pegujal" o mero complemento salarial, Cárdenas auguraba para éste una transformación cualitativa, que trascendiendo el marco de subsistencia familiar, lo colocaba como "fuente abastecedora del consumo nacional". Sobre el ejido debía descansar "la responsabilidad de proveer la alimentación del país." (15)

Coherente con estos supuestos, repartió una gran parte de aquellas tierras mas productivas organizadas en forma empresarial, que se encontraban en manos norteamericanas: las propiedades algodoneras en La Laguna, henequeneras en Yucatán, cafetaleras en Soconusco, arroceras en Lombardía y Nueva Italia, trigueras en el valle del Yaqui. Etc. Sin embargo, también incorporó al reparto una proporción importante de las tierras de los hacendados del altiplano.

Los campesinos en consecuencia del reparto pasan a detentar el 45% del total de la tierra de labor, elevándose su participación en el valor total de la producción agrícola entre 1930 y 1940, del 10.7% al 43.6% del total. (16) De las 5.2 millones de hectáreas cultivables pertenecientes a la gran propiedad en 1930, una década después sólo quedaban 3 millones de hectáreas (17); los peones sin tierra a su vez quedan reducidos a 1,913,000.

La transferencia de tierras a los campesinos en el altiplano parece haber actuado en el sentido de incrementar la oferta agrícola de alimentos. Los pocos datos estadísticos de que se disponen para esa época, son suficientes para atestiguar este fenómeno: para 1940, los campesinos pasan a detentar mas del 50% de las tierras de temporal, en donde se localizan los cultivos cerealeros; en cuanto a su participación en la producción de alimentos básicos, como el maíz y el trigo, la proporción es ligeramente superior, si a la producción ejidal se suma aquella correspondiente a los predios privados de menos de 5 has. (18)

Entre 1935 y 1940, la superficie del maíz crece en casi un millón de hectáreas: de 4,370,000 a 5,230,000; la de frijol, de

696,000 a 882,000 has., y la de trigo de 476,000 a 569,000 has. (19)

Si se toma en cuenta que este aumento en la extensión de la superficie cosechada no fue resultado de nuevas incorporaciones de tierras a la frontera agrícola y si del traspaso de las tierras, si se considera, además, que en éste lapso la producción creció casi exclusivamente debido al factor superficie y no en rendimientos, se agregan evidencias de que los aumentos en la producción cerealera fueron resultados de las transferencias de parte de las tierras del latifundio a los productores campesinos.

Un efecto correlativo al reparto era la creación de la "pequeña propiedad", pues los ex-latifundios podían conservar 150 hectáreas de sus mejores tierras, muchas de las cuales se fortalecieron como empresas capitalistas con posterioridad. Inafectabilidades ganaderas también fueron distribuidas en forma importante al final del régimen, las que, junto con los predios particulares no afectados, garantizaban la permanencia de un espacio privado, que si bien relativizado por el enorme reparto, imprimía al campo una faz heterogénea en cuanto al régimen de propiedad.

Cárdenas, no obstante, empeñado en el proyecto del reforzamiento económico del ejido para el cumplimiento de los roles propuestos, lo priorizó en términos de asistencia técnica y financiera: definiéndose por la organización colectiva de los mismos, buscó que fuera fuertemente avalada en los terrenos organizativo y financiero por los aparatos estatales, en especial por el Banco Ejidal. Sin embargo, éste proyecto solo pudo ser implantado en aquellas regiones de punta, de agricultura en gran escala; las áreas maiceras del altiplano se constituyeron preferentemente en torno al modelo parcelario y tuvieron poco apoyo estatal.

El campesinado, excluido del sistema político por el régimen oligárquico precedente, adquiría ahora un espacio participativo dentro del partido institucional a través de su incorporación a la nueva central: la CNC. La singularidad de éste nuevo estatuto político consistía, sin embargo, en un tipo de vínculo obligado, pues la CNC, no sólo era una instancia organizativa -impuesta desde arriba- creada para representar los intereses campesinos en un foro nacional, sino que era la intermediaria única para los tramites administrativos: el mismo reparto de la tierra quedaba supeditado a su mediación. La central, en tanto organismo encargado de la gestión cotidiana de los asuntos de sus agremiados, mas que instancia política, se convertía en una prolongación del ejecutivo entre los campesinos.

Cárdenas dejaba al final de su mandato un país transformado. Las principales trabas para su desarrollo social y económico, conformadas por el monopolio de la tierra y el poder ilimitado de

los terratenientes, fueron removidas. El reparto agrario no solo resolvía la problemática de una población acosada por la falta de fuentes de subsistencia y con ello la cuestión de la permanente inestabilidad política en el campo, sino que también daba cauce al reiterado problema de los alimentos. La ruptura del monopolio territorial a través del reparto permitía que áreas antes ociosas pasaran a integrar la superficie de labor, pues los campesinos, ante una superficie que por lo general es exigua, utilizan en forma intensiva los recursos naturales disponibles.

Los cambios agrarios incidían también en otros renglones detectados como fuentes de desarticulación entre agricultura e industria: la neutralización del régimen latifundista significaba una reducción importante de relaciones pre-capitalistas (esclavitud por deudas, acasillamiento, pago en especie por medio de la tienda de raya, etc.) Y un consecuente aumento del mercado interno.

Finalmente, la reducción del poder político de los viejos hacendados y las demás reformulaciones a nivel del aparato estatal (incluida la integración del campesinado al aparato político oficial), serían beneficiosas para el arranque industrial de las décadas siguientes, que en mucho dependería del desempeño favorable de la economía agraria.

### 3.4 LA REVERSION DE LOS ROLES AGRICOLAS.

A partir de 1940, el campo mexicano sería objeto de nuevos reajustes. Si bien el gran reparto cardenista era irrevocable en tanto garantía de un sistema de propiedad que avalaba el espacio ejidal, los roles productivos de cada sector serían redefinidos. Al respecto, las aseveraciones contenidas en el discurso inaugural de Avila Camacho eran significativas:

"La seguridad en que se basará el futuro de México descansará principalmente en la energía vital de la iniciativa privada... Aumentará la protección a la propiedad agrícola privada, no sólo para defender la que ya existe, sino para formar nuevas propiedades en vastas regiones no cultivadas..." (20)

En 1941, se establecían dispositivos legales para "reparar las afectaciones ilícita", mediante el otorgamiento de tierras en las nuevas zonas irrigadas a los propietarios afectados por las expropiaciones cardenistas. Con Miguel Alemán varios apartados constitucionales se modifican con el fin de proteger de la afectación a los terratenientes: se institucionaliza el derecho de amparo, se amplía la extensión de la pequeña propiedad dedicada a los cultivos comerciales; se reconoce el derecho familiar de poseer propiedades contiguas. A la vez se extiende la práctica del otorgamiento de inafectabilidad y se convierte la ley de colonización en instrumento de transferencia de terrenos nacionales a propietarios privados: "la marcha al mar", la colonización de tierras calientes, previstas por Avila Camacho sería obra de "hombres emprendedores". (21)

La nueva estrategia que caracterizó los regímenes de Avila Camacho, Miguel Alemán y Ruiz Cortines, consistía en crear un empresariado agrícola fuerte, para lo cual defendía los ya existentes y organizaba nuevos contingentes en tierras recién incorporadas, por lo general de riego. Coherente con este objetivo, el Estado transfirió grandes cantidades de recursos a la creación de infraestructura agrícola: entre 1940 y 1960, la superficie de labor creció en aproximadamente 8 millones de hectáreas, de las cuales 5 millones fueron entregadas en propiedad privada. Las áreas de riego se incrementaron en este periodo en 1,800,000 hectáreas, de las cuales sólo una sexta parte se entregó a ejidatarios. Los resultados de éstas acciones se expresaron en una reducción de la importancia del sector ejidal frente al privado: si con Cárdenas, los ejidos habían ocupado el 56% de las tierras de riego, para 1960 solo disponían del 41%. En términos de áreas de labor esta proporción bajaba del 48 al 44% durante el mismo periodo. (22)

El reparto agrario disminuyó en intensidad, si bien por razones de índole político, hubo que darle continuidad. Es así como en el transcurso de 3 sexenios la superficie distribuida fue

equivalente al reparto cardenista; sin embargo, sólo el 16% de este total eran tierras aprovechables para la agricultura. El reparto se hacía cada vez mas con tierras marginales.

El instrumental creado por Cárdenas para reforzar la economía ejidal se debilitó o pasó a fortalecer el polo privado. En materia de crédito, política hidráulica y de comercialización, el Estado dirigió sus esfuerzos en apoyo del sector empresarial. Los mecanismos crediticios proyectados para fortalecer los ejidos colectivos dieron lugar a procedimientos que llevaron a su fragmentación: si en 1934, la Ley de Crédito Agrícola requería 3/4 partes del ejido para formar una Sociedad Local de Crédito, esta proporción bajaría progresivamente a 51% en 1942; para 1954 solo se exigirían 10 ejidatarios a la vez que se reconocían grupos solidarios de menos de 10 personas. De esa forma se buscaba destruir la cohesión orgánica del ejido, a la vez que individualizar decisiones y procesos productivos.

Las nuevas estrategias ponían de manifiesto el objetivo de restarle al sector campesino aquellos roles productivos que el cardenismo le había atribuido: era el sector privado al que se asignarían las funciones de producir alimentos para las ciudades, así como divisas mediante la exportación de bienes agrícolas. Dentro de esta perspectiva, el sector campesino volvía a ocupar un papel marginal, de aparato productor y reproductor de fuerza de trabajo, en consonancia con las concepciones dominantes en la década del 20.

La situación discriminatoria hacia los campesinos sólo se cuestionó marginalmente: los brotes de insurgencia de mas impacto se observan hacia finales de la década del 50 en el noroeste. La legitimidad adquirida por el reparto en la década del 30, la permanencia de los aparatos políticos encargados del mismo, las nuevas redes de dominación caciquil, garantizaban para el régimen la paz social requerida para la implantación de la reforma.

Sin embargo, esta respuesta poco contestataria de parte de los campesinos era producto de razones de otro tipo.

La sociedad mexicana experimentaba en este lapso profundas modificaciones estructurales, cuyo dinamismo se irradiaba a todo el país. Favorecida por coyunturas bélicas, se desarrollaba la industrialización substitutiva de importaciones, además de que se creaba demanda externa para algunos productos industriales como textiles y alimentos. El ritmo de la expansión industrial era tal que cambió la correlación demográfica entre campo y ciudad en forma importante entre 1940 y 1960: si en 1940, la población urbana era el 35.1% de la total, en el lapso de dos décadas, se convertía en mayoritaria. La emigración hacia las ciudades reducía la presión por la tierra, mejorando relativamente la situación de campesinos y asalariados; además, los convenios de braceros establecidos entre México y Estados Unidos en la posguerra actuaban en el mismo

sentido. En consecuencia, para 1950 los campesinos sin tierra habían alcanzado su punto mínimo: 1,472,000, cuando dos décadas antes eran 2,479,000; representaban tan sólo el 37.9% de la PEA rural. (23)

El incremento de la frontera agraria en 8 millones de has, creaba una importante demanda de trabajo. Las empresas capitalistas estaban aun poco mecanizadas -3.9% del total en 1950 y 8.2% en 1960- (24) a la vez que muchos de los cultivos eran especialmente intensivos en mano de obra (algodón, frutales, la caña, etc.), Por lo que las jornadas requeridas entre 1946 y 1966 se elevaron de 333 a 811 millones. (25)

Es posible que el precio relativamente privilegiado del maíz durante este periodo, en condiciones de una demanda urbana siempre incrementada, haya podido llegar al productor, de tal forma que las relaciones de intercambio le fueran propicias, en tanto posibilidad de obtener lo necesario para su subsistencia.

Esta situación de relativo equilibrio para la población trabajadora del campo, productores y asalariados, se deteriora en la medida en que se detiene el proceso de expansión de la frontera agraria, en que se reducen las fuentes internas y externas de empleo, en que los precios para productos como el maíz y el frijol se estancan. Hacia mediados de los sesenta empieza a tener lugar este fenómeno: sin embargo, algunos signos aparecen desde antes.

El movimiento campesino por la tierra de fines de los 50 en el noroeste es la primera advertencia política de esta crisis que se avecina. Los gobiernos de López Mateos y Díaz Ordáz buscan readquirir legitimidad, en tanto renuevan el discurso agrarista, limitan inafectabilidades y reparten un enorme territorio (30 millones de has). Sin embargo, el reparto queda minimizado, pues la proporción de tierras laborables no pasa de los 3 millones de has, y la situación general de la agricultura es cada vez mas desfavorable para los campesinos.

### 3.5 1940-1965: INDUSTRIALIZACION, ALIMENTOS E INTERVENCION ESTATAL.

En una coyuntura de amplio crecimiento de la planta industrial y urbanización acelerada, como se dio en México entre 1949 y 1970, el carácter estratégico de la producción de bienes-salario agrícolas, como el maíz, el trigo y el frijol, se ve enfatizado. Por lo general, situaciones como esta requieren de una oferta alimentaria muy superior a las tasas de crecimiento demográfico, pues de otra forma los precios agrarios se elevan, originando inflación, pérdida del poder adquisitivo del obrero y presiones por valorizar los salarios, lo que incide negativamente sobre los costos industriales.

En México, pese a la expansión productiva en productos básicos, determinada por la incorporación de tierras ociosas a la producción -resultado del reparto cardenista-, la producción de los tres bienes mencionados, maíz, frijol y trigo, fue deficitaria, si bien su tasa de incremento fue superior al de la población. (26) Sobretudo en los 40 y parte de los 50, los déficits se tradujeron en alzas de los precios agrícolas por encima de los precios generales, por un lado. Por otro, en cuotas de importación elevadas. En el caso del trigo, entre 1943 y 1952, las importaciones correspondieron a proporciones que oscilaron entre el 60 y el 120% de la producción nacional. En maíz los déficits fueron menores, haciéndose mas evidentes en los 50: se registraron importaciones por mas de 800 mil toneladas en 1957 y 1958. (27)

Para el Estado se hacía cada vez mas evidente que el sector alimentario debería ser reforzado, ya no sólo por la vía del crecimiento extensivo en términos de superficie, sino también por intermedio de cambios en los procesos productivos, de tal forma de elevar su productividad y hacer bajar los precios. Es así como junto con la expansión de la frontera agraria -8 millones de hectáreas entre 1940 y 1960-, el Estado se orienta a estimular la "revolución verde" en los cultivos cerealeros. Esta estrategia orientada en primera instancia al trigo, tuvo éxitos impactantes y rápidos: entre 1945 y 1963 los rendimientos por hectárea se triplicaron alcanzando niveles semejantes a los de los países desarrollados: la producción a su vez entre 1945 y 1963 se incrementaba en 4 veces y media, produciendo excedentes exportables en la década de los sesenta. A partir de 1956, empezaba el descenso en los precios reales de este cereal.

Para el caso del maíz, los avances en productividad son menores en este lapso, creciendo los rendimientos en sólo 60%, situación que puede derivar del hecho de que una parte importante de los productores maiceros son campesinos, sin acceso a las nuevas tecnologías. Según se comentó anteriormente, la década del 50 reporta dificultades para la producción de maíz: en consecuencia el Estado buscó diversas vías para resolver el problema. En 1953 se inauguraba el Plan Jalisco y luego proyectos similares

tendientes a elevar la productividad en los sectores campesinos ubicados en las mejores tierras de temporal. (28) A la vez buscaba atraer a este cultivo sectores mas desarrollados, para lo cual creó mecanismos especiales de valorización: en 1956 se instituyó el precio de garantía, mismo que sufriría reajustes en 1957, 1958 y en 1963, haciendo del maíz un producto competitivo en relación con otros productos agrícolas. Este cultivo reportaba para la década del 50 un ingreso bruto por hectárea "superior al de la alfalfa, la caña, el algodón y el jitomate". (29) Entre 1960 y 1965, los precios se mantendrían por arriba de los demás productos, incluyendo los otros alimentos básicos. (30) Este estatuto ventajoso del maíz se traducía también en una valorización en términos reales del mismo: mientras que desde la década del 50 se presentaba una tendencia inexorable hacia la pérdida de valor de los productos agrícolas, de lo cual el trigo era el ejemplo mas contundente, entre 1955 y 1966 los precios medios reales del maíz ascenderían a una tasa del 0.7% anual. (31)

Simultáneamente con el estímulo de los precios, también se promovía la "revolución verde" para este producto: si bien no se cuenta con datos globales sobre este problema, algunos índices apuntan en esta dirección. (32) Entre 1960 y 1965, la oferta de semillas mejoradas de maíz creció 150%; por otro lado, entidades productoras como Jalisco, Veracruz, Tamaulipas y Nayarit, reportaban rendimientos superiores en 69.9, 49.3, 28.4 y 19.1%, respectivamente, sobre la media nacional en la década del 60. Los índices de incremento productivo en relación con la década anterior oscilaban para las mismas entidades entre el 80% (Jalisco) y el 30% (Veracruz). (33)

Las notables diferencias en los rendimientos, que para algunas entidades son inferiores en un 50% o mas para los mas altos, indican la enorme desigualdad que opera entre los productores de maíz, muchos de los cuales han quedado totalmente al margen del cambio tecnológico. Su presencia en el mercado se debe a la evolución favorable de los precios del maíz hasta 1965: de ahí en adelante, en la medida en que los precios del maíz bajan, pueden llegar a perder su condición mercantil. De hecho esto fue lo que ocurrió con el trigo: cultivo originario del altiplano y de cuño campesino, con la revolución verde se traslado a las zonas irrigadas del noroeste. Su alta productividad determinó la baja de los precios a partir de 1956, situación a la que los pequeños productores de los estados temporaleros no pudieron resistir. Fue así como este cultivo desapareció prácticamente de entidades como Puebla, Tlaxcala, México y Zacatecas entre 1950 y 1970, concentrándose en Chihuahua, Baja California, Sinaloa y Sonora. (34)

La revolución verde en los productos básicos (35), además de las ventajas derivadas de los incrementos en la productividad, era acompañada de otros beneficios, quizá los mas importantes: los insumos principales -semillas mejoradas, insecticidas y



fertilizantes- eran proporcionados a los agricultores por el Estado a precios subsidiados, de tal forma que por esta vía la rentabilidad de estos cultivos se incrementaba aun mas, al bajar el costo de producción. Esta política parece inaugurarse a mediados de los 50, pues hasta entonces los precios de los insumos crecían mas aprisa que los precios finales de los productos. Es así como se neutraliza la baja que en términos reales sufren los bienes agrícolas en este periodo, de tal forma que los precios relativos, "deflactados en términos de los precios de los insumos, en vez de deteriorarse se incrementan en 2.5%. (36)

El nuevo "paquete tecnológico" beneficia grandemente a los productores con acceso al mismo: a las ventajas derivadas de los aumentos en la productividad, se agregan las del subsidio estatal, vía insumos. En el caso del maíz se suma una tercera ventaja: la del incremento en los precios reales hasta 1965.

La situación ventajosa en torno de los productos básicos creó en los 60 un oferta, que por vez primera, excedía los niveles de la demanda interna, reportando excedentes exportables. En el caso del maíz, la producción se incrementó en 3.8 millones de toneladas entre 1960 y 1966, elevándose en un 70% en este lapso. El frijol y el trigo reportarían incrementos similares. (37)

En este periodo, la rentabilidad de los cultivos básicos inducida por el Estado, atrajo la atención de los productores capitalistas o transicionales. Algunos estudios (38) indican que entre 1960 y 1965 los principales incrementos en la superficie maicera se debieron a la participación del sector no campesino, sobre todo en las áreas temporaleras en donde el mismo incorporó 1.2 millones de hectáreas a la producción de este producto, elevando su participación en términos de superficie del 42.1 al 53%. En estas condiciones, la participación campesina descendía del 57 al 47%, si bien en términos absolutos se observaba una estabilidad en cuanto a la superficie cosechada. La participación transicional (39) o capitalista en la oferta del maíz era así simplemente mayoritaria, si se consideran las condiciones de ventaja productiva con que opera, y además el hecho de que la oferta campesina se ve disminuida, pues es mayor la proporción del producto dirigido al autoconsumo. Para el caso del frijol, el mismo estudio registraba una evolución similar al maíz: aumentos en superficie cosechada muy significativos de parte del sector no campesino. Aquí, sin embargo, en términos absolutos el campesinado incrementaba la superficie bajo su control.

Para el trigo, desde 1960, la participación no campesina era mayoritaria: hacia 1965 la polarización se elevaba, restringiendo aun mas la participación campesina. (40)

Del proceso reseñado, se pueden derivar las reflexiones siguientes:

A) A diferencia del modelo porfirista, los grupos gobernantes del periodo 1940-1965, reconocen la importancia de una inserción agrícola favorable a los requerimientos de orden urbano-industrial, en términos de una oferta alimentaria abundante que se traduzca en un abatimiento de precios. La producción de bienes-salario, desde esta perspectiva, resulta estratégica para el modelo de desarrollo de éste periodo, razón por la cual, si bien los cultivos de exportación son importantes, a partir de mediados de los 50, los alimentos para consumo interno resultan prioritarios. Es interesante advertir que aun cuando los precios internos de estos productos son mas elevados que los internacionales, el Estado está firmemente convencido de las ventajas de la autosuficiencia: pese al elevado costo económico que representa, se busca impulsarla.

B) El Estado logra, a través de grandes concesiones económicas, conformar una oferta mayoritaria no campesina -transicional y capitalista- de bienes-salario agrícolas. Son estos productores, y no los campesinos parcelarios, los llamados a cumplir con el papel alimentario. Esta inserción del sector empresarial e intermedio en la rama de alimentos básicos, según se observa, se hace acompañar por un cambio tecnológico de importancia, que junto con la expansión de la superficie, conlleva por primera vez a una producción excedentaria, permitiendo una baja en los precios reales de estos bienes. La revolución verde permite así erradicar la inercia propia del sector agrícola, caracterizada tendencialmente por bloqueos a la oferta, debidos tanto a la baja productividad del sector campesino, como a los fenómenos del uso monopólico del suelo de los productores capitalistas en la búsqueda por retener el mayor excedente posible en sus manos. El Estado Mexicano logra así suavizar la contradicción histórica que enfrenta a los sectores dominantes agrarios con los industriales en el terreno de la lucha por la valorización de sus respectivas mercancías. Sin embargo, esta relativa armonía tiene una faz subyacente poco conocida, que responde al hecho de que para impulsar la producción empresarial de productos básicos y lograr así el descenso de los precios, el Estado tuvo que transferir previamente al sector agrícola, importantes excedentes por la vía del subsidio de los implementos requeridos por la revolución verde. Así, si bien los precios agrícolas bajaban mas rápidamente que los industriales, esta pérdida relativa era ampliamente compensada por transferencias de plusvalía social en el sentido inverso. El costo económico de una aparentemente exitosa inserción agrícola en el conjunto social era elevado: representaba en cierta forma una devolución de la renta al sector agrario.

C) Con respecto a los productores campesinos, si bien participaron en la oferta de los productos básicos alimentarios, no eran reconocidos por el Estado como sujetos del paquete tecnológico. Así, la baja en los precios agrícolas producía efectos catastróficos sobre los mismos: su capacidad adquisitiva se veía disminuida en la misma proporción que el valor comercial de sus productos. En muchos casos, la desvalorización de sus bienes

determinó la pérdida de su condición mercantil así como su ingreso, parcial o total, al mercado de trabajo. Esta situación se anticipó para el trigo y se retrasó para el maíz y el frijol, en razón de los distintos periodos de incidencia de la revolución verde sobre estos productos. En el caso del maíz, el retiro parcial del pequeño productor del mercado, no significó por lo general un abandono total de la producción, simplemente una derivación mayor del producto al autoconsumo: requirió, asimismo, el tener que allegarse de fuentes alternativas de subsistencia.

### 3.6 LA INTERDEPENDENCIA.

La evolución favorable en la producción de alimentos básicos, a principio de los 60, alentada por el conjunto de políticas estatales, sufre cambios importantes en el segundo quinquenio de la década, cuando empiezan a advertirse los primeros indicios de reducción en las áreas cosechadas.

A partir de 1965, el Estado, alentado por la situación de sobreoferta cerealera en el mercado internacional, inaugura una nueva política, que rompiendo con los límites proteccionistas, busca a través de la vía importadora la solución a la problemática alimentaria. Esta nueva postura buscaba suprimir los altos costos que implicaba para el Estado la autosuficiencia en alimentos, lograda según se vio, a través de fuertes transferencias financieras al campo.

La colocación del maíz y del trigo mexicanos en el mercado internacional entre 64 y 67 -como consecuencia de la sobreproducción y de la falta de infraestructura e instalación adecuada para constituir reservas internas- puso a descubierto por vez primera el gran diferencial que existía entre ambos mercados, interno y externo, consecuencia de muy distintos ritmos y productividades. Para 1965, por ejemplo, -cuando se exportó el 31% del total del trigo y el 15% de maíz- se detectaron los desniveles siguientes: mientras que en el mercado externo el trigo era cotizado a 66 dólares por tonelada, el precio interno era equivalente a 76; en el caso del maíz, la desigualdad era aun mayor, pues si el precio en México era de 77 dólares por tonelada, en el exterior era de tan sólo 56 dólares. (41)

En consecuencia, la exportación de estos productos resultaba doblemente costosa para el Estado Mexicano: en primera instancia, por el subsidio transferido a los productores via paquete tecnológico; en segunda, por los costos de transporte y finalmente por la absorción del diferencial entre la compra y la venta del producto. Este enorme déficit, que corrió a cargo de CONASUPO, empeñada en proteger a los grandes productores mexicanos, fue definitivo en la adopción de una nueva política que buscaría, primero, eliminar los excedentes y segundo, deprimir la misma producción de estos bienes. Surgía por primera vez la noción de las ventajas implícitas en la dependencia alimentaria:

"Ningún país es autosuficiente, por lo que es preferible importar granos y ahorrarle al país muchos millones de pesos. Lo verdaderamente esencial es evitar sacrificios inútiles. Desde ahora cabe anticipar que seguiremos ésta política, renunciando a la satisfacción de anunciar que no compramos granos en el extranjero." (42)

En el plano interno, varias fueron las medidas tomadas con el

objeto de reducir la producción: en 1966 se bajan los precios nominales del maíz y del trigo en las principales zonas de agricultura capitalista de 940 y 913 a 800 pesos; (43) para las demás regiones o tipos de productores, se conservan los precios de garantía sin cambios por un largo periodo, que empezando en 1963 va hasta 1973. CONASUPO buscará regular los precios internos, a través del control de la oferta: toda vez que los precios tienden a subir, importará los granos. Si antes la preocupación estatal era la de garantizar los ingresos de los productores internos mas favorecidos, a través de la política de precios relativos y servicios de comercialización. Ahora su atención se dirigirá exclusivamente al consumo urbano, al cual deberá atender, así sea mediante la provisión de granos importados. La misma red de acopio de la empresa tendió a reflejar esta nueva política, al desarrollarse mas los centros de internación de los productos importados, que los tradicionales lugares de recepción internos.

Es decir, CONASUPO prácticamente se retira del mercado interno del maíz y del trigo, en tanto comprador de granos. A la vez se alienta la "diversificación de cultivos", a través del establecimiento de precios mas remunerativos para otros productos.

En estas condiciones, la noción de autosuficiencia alimentaria, tan importante para las estrategias de los 50 y principios de los 60, se trastoca profundamente: el papel de la producción de bienes-salario agrícola, en especial maíz y trigo, se transfiere en gran medida al exterior. Las nuevas políticas buscan plegarse a lo que en la época empieza a conocerse como el nuevo principio rector de la producción de alimentos a nivel internacional: la teoría de las ventajas comparativas. Según esta, los países o regiones deben dedicarse a la producción de aquellos bienes, para los cuales cuentan con beneficios y ventajas especiales, en términos de costos, condiciones climáticas y ecológicas, utilización de fuerza de trabajo, etc. Dentro de esta perspectiva, se delinea una nueva división internacional del trabajo agrícola, que elimina principios rectores aceptados históricamente como el proteccionismo y la autosuficiencia. El papel estratégico de la oferta cerealera se transfiere a Estados Unidos, que en pocos años pasa a controlar la parte mayoritaria de la oferta de los mismos.

Estas nuevas directrices internacionalizantes provenían de hecho, de las profundas transformaciones ocurridas a nivel del proceso productivo agrario en Estados Unidos. En primer lugar destacaban los enormes aumentos en la productividad de los cereales a partir de la posguerra, producto de la revolución tecnológica en el sector (sobreutilización de insumos químicos y maquinaria). En un mundo aun no regido por la interdependencia alimentaria, estos aumentos en la productividad se habían convertido en excedentes gigantescos, adquiridos por el Estado, en un intento por proteger a los granjeros que carecían de canales para su realización. Es así como en 1954, el Congreso Norteamericano aprueba la famosa Ley No

480 de Ayuda Alimentaria, por medio de la cual se busca colocar a bajos precios y mediante créditos preferenciales estos excedentes en los demás países. Así, poco a poco, se va dando la situación permanente en los mercados nacionales de la producción norteamericana en condiciones de dumping, penetración que luego se hace acompañar de la teoría de las ventajas comparativas. Los precios reducidos en el mercado internacional, muy por debajo de los costos internos, eran un aliciente importante para aquellos países con problemas crónicos de carencia alimentaria.

La segunda vertiente de este reajuste alimentario estaría dada por la formación de los grandes complejos agroindustriales, cuya estructura derivaba del mismo avance tecnológico e industrializante de la agricultura, estos núcleos se conformaban mediante el vínculo entre las ramas productoras de insumos para la agricultura -industrial, química y mecánica-, el sector de alimentos y el productor agrícola. Dentro del complejo, los ejes dominantes serían los industriales, subordinando al productor agrícola a decisiones en materia de proceso productivo, comercialización, etc. A la vez, la sociedad se vería enfrentada a nuevos modelos alimentarios, que cambiarían las pautas de consumo tradicionales, creando a través de su aparato propagandístico una demanda basada en productos de mayor valor agregado, dentro de los cuales sobresalían aquellos compuestos por proteína animal. Ciertamente que la implantación de estos complejos sólo se hacía posible en aquellos países en donde los procesos de urbanización e industrialización habían dado origen a sectores de altos ingresos, cuya capacidad adquisitiva permitía el consumo de nuevos "productos de lujo".

### 3.7 CAMBIOS EN EL PATRON DE CULTIVOS Y CRISIS ALIMENTARIA.

A partir de 1965, empieza a darse una progresiva transformación en la estructura productiva del agro mexicano: nuevas prioridades, en términos de cultivos, hacen su aparición y progresan a costa de otros, mas arraigados y antiguos. Estos cambios, avalados y aun instrumentalizados por el Estado, son la expresión de un nuevo modelo alimentario que se internacionaliza rápidamente por conducto de las empresas trasnacionales pertenecientes a los complejos agroindustriales, con sede en Estados Unidos.

Si bien desde antes, se hacía notar en algunos sectores la presencia de los núcleos agroindustriales, como los de exportación del noroeste y en otros requeridos por las trasnacionales alimentarias que ya operaban internamente, no habían logrado invadir el campo mexicano. Las jerarquías favorecían aun a los productos básicos -maíz, trigo, frijol, arroz- fuertemente apoyados por la estrategia estatal.

Sin embargo, en la medida en que declina la preocupación estatal por el abastecimiento interno de estos bienes, y en que avanza la doctrina de las ventajas comparativas, surgen en el campo mexicano espacios incrementados para la expansión trasnacional. Como se advirtió antes, las transformaciones operan simultáneamente sobre la demanda alimentaria, vinculándola al consumo de proteína animal, así como sobre la estructura de cultivos. De este nuevo patron alimenticio, quedan excluidas las masas tanto urbanas como campesinas, cuyos espacios para la producción de artículos de subsistencia se ven progresivamente reducidos.

La nueva estrategia prioriza los cultivos forrajeros y de oleaginosas, ambos materia prima para la industria de alimentos balanceados, cuyos productos son insumo a su vez para la producción de aves y ganado porcino. Todo este circuito conforma quizá el principal y mas extendido núcleo de operaciones agroindustriales en el país; responsable, en ultima instancia, por el fenómeno que se conoce bajo el nombre de "ganaderización de la agricultura" y que se basa en la substitución deliberada de cultivos dedicados a la alimentación humana por otros, cuyo destino es el consumo animal.

Entre 1965 y 1970, estos nuevos productos, en especial la soya, el sorgo y el cártamo crecen a una tasa anual del 30%, mientras que los cultivos básicos se estancan o aun decrecen: los ritmos de crecimiento para el frijol, el arroz y el maíz fueron en el mismo periodo de 1.5%, 1.4% y -0.1%, respectivamente. (44) En las tierras de riego, paulatinamente la soya, el cártamo y la alfalfa, substituyen parcialmente al trigo, el arroz y el algodón, mientras que en las mejores tierras de temporal se introduce el

sorgo, que compite ventajosamente con el maíz, pues su rentabilidad es tres y media veces mayor. Importantes superficies de Jalisco, Tamaulipas, Guanajuato y Michoacán, estados conocidos tradicionalmente por la elevada participación en la oferta de maíz, pasan a dedicarse a la producción del sorgo. Perdiendo importantes superficies maiceras.

En términos de cambios en las superficies totales de los cultivos básicos y los forrajeros, las cifras son significativas: entre los 1966 y 1974, la superficie de los principales cultivos básicos: arroz, caña, maíz, frijol y trigo, baja de 11,897,990 has. a 9,707,691 has., Perdiendo mas de 2 millones de hectáreas. Las áreas maiceras resultan las mas afectadas, pues pierden 1,469,701 hectáreas. En cambio, en el mismo periodo, tres cultivos "nuevos": sorgo, soya y cártamo avanzaban de 795,036 has. a 1,647,518 has., Es decir, incorporaban una superficie de 852,482 hectáreas. (45)

Se puede detectar que el proceso de substitución no es total, pues el conjunto de superficie perdida es superior a las áreas que conforman los nuevos cultivos. Los índices sobre superficie cosechada total entre 1966 y 1974 corroboran este estrechamiento del espacio productivo agrícola: la reducción equivale a 1,121,000 hectáreas. (46)

Si bien no hay datos que indiquen en donde se dieron las pérdidas, es poco probable que éstas se localicen en áreas de buena o regular productividad. En circunstancias de escasa frontera agrícola, alta demanda de alimentos y garantías de rentabilidad, no es factible la existencia de tierras ociosas en esta magnitud. En cambio, todo lleva a creer que la perdida de superficie agrícola se haya dado en el ámbito de tierras marginales de escasa productividad y detentadas por campesinos. Si bien es poco probable que en condiciones de crisis, los campesinos abandonen su único recurso de sobrevivencia, la tierra, se estima que estas tierras ociosas eran las que antes proporcionaban el producto excedente de la economía campesina. En condiciones de estancamiento y deterioro en los precios de sus productos, se cultiva lo necesario para la subsistencia, y las tierras excedentes, o se las abandona -en caso de haber encontrado otra alternativa que complemente el ingreso-, o se rentan. Como constituyen las peores tierras, es poco factible que se renten para uso agrícola; sin embargo, en un contexto de avance de la ganadería extensiva, la hipótesis de la conversión de tierras agrícolas marginales en pastos parece convincente.

Aparece otro aspecto del fenómeno antes mencionado como "ganaderización de la agricultura": sólo que en este segundo caso, incluye connotaciones sociales y conflictivas, pues va ligado con el agotamiento de las posibilidades de sobrevivencia de la agricultura campesina. El nuevo modelo alimentario no sólo se traduce en la falta de alimentos básicos para las ciudades; también lleva el signo del deterioro en las condiciones de vida del campesinado mexicano.



Desde otra perspectiva, es interesante observar la conducción estatal en la implantación del nuevo paradigma agrario. Los aparatos estatales (Banca, CONASUPO, PRONASE) buscan promover el nuevo modelo, a través de sus instrumentos específicos. En materia de crédito oficial, entre 1965 y 1970, el sorgo se convierte en el cuarto producto en prioridad; los precios se elevan en forma diferencial para los productos tradicionales y los "nuevos"; CONASUPO busca incrementar su espacio de operación, captando mayor proporción de productos forrajeros; y en cuanto a investigación en materia de semillas mejoradas, poco a poco las jerarquías se van definiendo en torno a alfalfa, soya, cebada y sorgo. Sin embargo, la inserción estatal en la instrumentalización del nuevo modelo es sólo parcial: las instancias tradicionales reservan para sí un lugar proporcionalmente mayor en esta materia. En términos de semillas mejoradas para los nuevos cultivos, el sector privado proporciona entre el 88.5% y el 99.6%; En términos de abasto para la industria de aceites y alimentos balanceados, CONASUPO proporciona sólo el 50%. En cuanto a la participación en la industria de alimentos balanceados, la empresa estatal, ALBAMEX, participaba tan sólo con el 7.9% Del producto. Con respecto a la industria alimentaria, la inserción estatal es mínima.

Por si esto fuera poco, también se establecen nuevos circuitos de dependencia con Estados Unidos a través del incremento cuantitativo y cualitativo de las importaciones. No sólo se vuelve el país dependiente en alimentos básicos -situación que se profundiza en la década del 70-, sino que se ve obligado a importar oleaginosas y forrajes. Esto se da, porque es tal el dinamismo de la industria de alimentos para animales -expresión a su vez de la demanda de sectores avícola y porcino- que la producción interna es insuficiente para cubrir esta demanda industrial.

Ante esta situación, la balanza comercial agropecuaria, tradicionalmente superavitaria, -entre 1950 y 1970 había podido cubrir mas del 40% del déficit comercial en otras ramas (48)- perdería fuerza, debido al gran impacto de las importaciones de alimentos y forrajes, cuyo ritmo de crecimiento para la década del 70, fue del 26.1%. Hacia 1980 perdería definitivamente sus saldos positivos.

Si se piensa en que la introducción del nuevo modelo alimentario en México se hace acompañar no sólo por la necesidad de importar cantidades crecientes de alimentos y forrajes, sino que también de aquellos productos que constituyen insumos necesarios para las varias etapas de producción que encierra el ancho circuito de la "ganaderización", como por ejemplo, material genético para elaboración de semillas, implementos mecánicos adecuados para los cultivos y las distintas ramas que componen el complejo agroindustrial de la producción avícola y porcina, se entenderá también porque se incrementa el saldo negativo de la balanza industrial.

### 3.8 LA GANADERIA EN EL NUEVO MARCO ALIMENTARIO.

La ganadería vacuna, actividad siempre protegida por el Estado Mexicano contemporáneo, que desde el cardenismo le otorga garantías en contra de la afectación, a través del sistema de las inafectabilidades, cuenta, a partir de los 60, con las prerrogativas adicionales que le otorga el nuevo modelo alimentario basado en el consumo prioritario de proteína animal.

Esta actividad posee dos vertientes claramente delimitadas: la primera volcada hacia la exportación localizada en los estados limítrofes con Estados Unidos; la segunda, contempla el mercado interno, más reciente, cuya expansión se ha dado sobre todo en las regiones del trópico húmedo -las huastecas potosina, veracruzana, hidalguense, los estados de Tabasco, Campeche y Chiapas - en escala más reducida algunas regiones del altiplano, en especial Michoacán y Jalisco.

En el primer caso, la ganadería se expande sobre un largo territorio, por lo general localizado en zonas áridas, no aptas para uso agrícola y con escasa concentración demográfica. Firmemente establecida en torno al objetivo exportador -del 80 al 100%-; responde a las nuevas necesidades determinadas por la expansión del consumo de carne norteamericana, bajo la forma de provisión de becerros y carne deshuesada. Desde fines de los cincuenta, Estados Unidos ha desarrollado la industria de engorda de animales, en los llamados "feed lots" de Texas y California, para lo cual importa becerros de México, Centroamérica y Canadá, con grandes ventajas económicas. La otra vertiente de la demanda norteamericana, lo constituye la carne deshuesada, la cual es utilizada en la industria de carnes procesadas o en alimentos tipo "hamburguer", etc., con enorme expansión en los sesenta.

La ganadería para el mercado interno tiene un considerable desarrollo en las últimas dos décadas, siendo fuertemente alentada por un incremento de mercado, determinado por el crecimiento de la población urbana y la generalización del nuevo patrón alimentario. Contando con el aval estatal, se ha expandido tanto sobre los bosques de la región húmeda (Tabasco, Campeche, Chiapas) alterando la ecología y las formas de subsistencia campesina en las zonas tropicales, así como sobre tierras de las comunidades, transformando extensas regiones agrícolas de subsistencia en pastizales y empujando sus poblaciones desde las planicies hacia los cerros y cuevas: esto ha ocurrido sobre todo en las huastecas. También regiones del altiplano, han sido objeto de esta expansión ganadera, destacando Jalisco y Michoacán.

Como actividad predominantemente extensiva, cimienta su crecimiento en la incorporación progresiva de nuevas tierras, más que en el empleo de capital o el uso intensivo de sus recursos,

como sucede en la moderna ganadería de los países desarrollados, que, en pequeños o medianos lotes de tierra y mediante una alimentación especializada, logran altas tasas de productividad.

Esta situación, legitimada por las leyes agrarias que definen los límites de la propiedad por la capacidad natural de los suelos para alimentar hasta 500 cabezas de ganado, mas que por su capacidad potencial o productiva, significa que en la actualidad, de una superficie territorial de 197 millones de hectáreas, 128 millones estén incorporadas a la ganadería, es decir: el 64% del territorio nacional es ganadero. Esto contrasta con el área agrícola de tan sólo 21.24 millones de hectáreas. (49) Y conforma otro aspecto del fenómeno que se denomina "ganaderización de la agricultura". Si bien no hay estadísticas sobre el avance de la ganadería en áreas agrícolas, las evidencias empíricas son muchas; habiéndose detectado este fenómeno en regiones del trópico húmedo, como Tabasco, Campeche y las huastecas (San Luis Potosí, Veracruz, Hidalgo), en Chiapas y estados como Sonora, Chihuahua, Tamaulipas, Colima, Tlaxcala, Guerrero. (50)

De hecho, dos fenómenos: crisis agraria y expansión ganadera son partes contrapuestas de la misma realidad. El comportamiento encontrado en ambos sectores adquiere relevancia a partir de 1965: ante la baja del producto agrícola del 7.5 al 1.2% Entre los periodos 1960-1964 y 1964-1976, la ganadería vacuna permanece con un alto ritmo de crecimiento: del 6% pasa al 5.6%.

Entre 1960 y 1970 los rebaños se incrementa de 16,000,431 a 21,136,432 cabezas, habiendo estados que casi duplican sus existencias; como Chiapas, Michoacán y Tabasco; Jalisco y San Luis Potosí también destacan por su crecimiento. (51) Si bien los censos no indican alteración en la superficie para esta década, teniendo en cuenta el incremento mencionado en los rebaños y la magnitud de las tasas de crecimiento del sector, esto sólo se puede tratar de un error, mas cuando para la década siguiente -1970-1980- se detecta una enorme incorporación de superficie de 60 millones de hectáreas. Teniendo en cuenta que la expansión ganadera sobre el trópico húmedo es un fenómeno que ya se detecta en los sesenta, es muy probable que parte de esa superficie adicional registrada en los 70, de hecho se haya incorporado en la década anterior.

Los créditos preferenciales a la ganadería de parte de la banca privada en los sesenta -época caracterizada por la alta participación del financiamiento privado en la actividad agropecuaria- fueron reforzados por la banca internacional, en especial el Banco Mundial y el BID, cuya preocupación hacia la ganadería mexicana se hace evidente, al otorgar mas del 61% de los créditos dirigidos al sector ganadero latinoamericano a México.

La ganadería bovina fue priorizada en materia de precios: si a partir de 1965, los productos básicos pierden valor, este

producto presenta mayores incrementos -después de la alfalfa- en relación con otros tipos de carne y a los bienes agrícolas básicos y forrajeros. (52)

Si se tiene en cuenta que los costos de producción de este sector son mínimos, pues el gasto en tierra, capital y fuerza de trabajo es bajo, y que los precios lo benefician, la magnitud de su excedente debe ser extraordinaria. Existen estimaciones respecto del monto excedentario de la ganadería bovina, que la colocan a un nivel superior a ramas industriales tan importantes como petróleos y derivados, automóviles, productos farmacéuticos, etc. (53)

Desde esta perspectiva, hay fuertes intereses entre los ganaderos para que el carácter tradicional y extensivo de la explotación vacuna no sea trastocado: es así como ha mantenido su autonomía frente a los complejos agroindustriales, salvo en el caso de etapas parciales. Como el empaque para la exportación o la producción de leche y derivados. Constituye el sector latifundista más atrasado del campo mexicano y su fuerza y permanencia parece derivarse de los fuertes vínculos que lo unen con la burocracia política del país. La gran mayoría de los líderes del sector o de los grandes ganaderos han ocupado puestos en la administración pública, a nivel regional o nacional. Por lo general, los ganaderos conforman núcleos de poder local y regional, imponiendo su presencia en las gubernaturas, cámaras locales, poder judicial y aun en los aparatos estatales corporativos o burocráticos como la CNC, la SRA, el Banco, etc.

Suprimir o relativizar los intereses del sector significaría cambiar la fuerte y arraigada estructura de poder regional, tarea demasiado difícil, compleja y riesgosa para el Estado, en momentos en que el campesinado empieza a radicalizarse.

Sin embargo, su presencia y expansión permanente empieza a constituir un problema para el régimen, pues al avanzar sobre las áreas de la población campesina, como sucede en las huastecas, crea fuertes problemas sociales, pues no sólo convierte zonas agrícolas en pastizales, sino que no proporciona alternativas de empleo o de subsistencia para los campesinos despojados. Este es un problema que se ha manifestado en forma reiterada en varios puntos del país, adquiriendo su máxima dimensión en las regiones sobrepobladas, sin frontera, y sin alternativa de empleo. Ahí por lo general, se han conformado fuertes núcleos de resistencia campesina, alterándose la tradicional estabilidad corporativa.

El avance ininterrumpido de la ganadería sobre bosques y selvas (Tabasco, Campeche y sobre todo Chiapas) ha alterado el equilibrio ecológico de las regiones, así como las formas de subsistencia de las poblaciones locales. Por dondequiera se van perdiendo capacidades agrícolas.

### 3.9 PERDIDA DE ESPACIOS DE SUBSISTENCIA Y CRISIS SOCIAL.

La transformación de la estructura productiva del agro mexicano también conlleva una importante crisis en las condiciones de vida de la población agraria. La falta de espacios y fuentes de subsistencia, situación que se presenta reiteradamente en la historia de México, había sido atenuada con el gran reparto cardenista y con el despegue industrial posterior a los 40, mediante la absorción de contingentes de emigrantes campesinos. Coadyuvando en esta situación, figuraban los convenios de braceros con Estados Unidos, que hasta 1964 permitieron la emigración legitimada a este país. Se detectó, para 1950, el número mas bajo de proletarios en el campo mexicano, equivalente al 37% de la PEA rural, siendo así mayoritarios los campesinos con tierra, los que aun detentaban el 50% de las tierras de labor. Es de suponerse que estos propietarios tenían condiciones de vida mas estables, constituyendo todavía el mercado, un lugar en donde el intercambio era relativamente favorable, pues las estadísticas hablan de una disminución importante en la producción para la autosubsistencia en esta estadísticas. Para los 50, se advierte que un 19% de los ejidatarios, trabajaban como asalariados.

La situación para los jornaleros también se presentaba mas favorable, debido a la enorme incorporación de nuevas tierras a la superficie de labor, que habían efectuado los gobiernos de las décadas del 40 y 50, que, una vez transferidas a la propiedad privada, conllevan un importante incremento en la demanda de fuerza de trabajo. Por otro lado, los cultivos de exportación como la caña, el algodón, las hortalizas, eran intensivos en mano de obra, a la vez que la mecanización cubría tan sólo un área reducida de la superficie de labor: el 3.9% y el 8.2% para 1950 y 1960 respectivamente. (54) Las oportunidades de empleo crecieron mas rápidamente que la población en edad de trabajar, disminuyendo el desempleo de 857 mil a 504 mil trabajadores entre 1950 y 1960. (55)

Esta situación de relativo equilibrio empieza a subvertirse en el transcurso de la década de los 60. La situación de los productores enfrenta un deterioro importante, con el cambio en las políticas estatales respecto a los productos básicos. Los campesinos, productores de maíz y frijol, si bien no contaron anteriormente con apoyos infraestructurales de parte del Estado y menos con una política comercializadora que los beneficiara, fueron fortuitamente favorecidos por la orientación estatal que buscaba la autosuficiencia en cuanto alimentos básicos, en los 50 y los 60.

Posteriormente, en el transcurso de los 60, con el cambio de esta política se congelan los precios de garantía de los productos básicos, resultando afectados en mayor proporción los cultivos de maíz y frijol. En ambos casos, los precios nominales quedan estancados por una década -de 1963 a 1973-, lo que en condiciones

inflacionarias de la economía significo una disminución real del precio en un 33%. Esta situación afectó en forma importante a los campesinos, pues no cuentan con la capacidad económica para realizar el cambio de cultivos, que favoreció a los productores mejor ubicados.

Otros datos respecto al deterioro de los campesinos frente al conjunto de la economía indican que, de 1965 a 1976, los ingresos de los campesinos quedan inmovilizados frente a la evolución ascendente del salario urbano, por lo que, si en 1965 el salario virtual del campesino (resultado de la diferencia entre el ingreso y el costo de producción) es cuatro veces menor al salario urbano, en 1976 esta diferencia se incrementa en 100%, pasando a una equivalencia de 8 a 1. Para el caso de los campesinos que usan insumos el deterioro es menos profundo, pero en todo caso significativo: si en 1965 equivalía el "salario virtual" a la mitad del urbano, ahora este último pasa a triplicar al primero. (56)

Ante esta situación, la participación en el mercado del productor campesino se vuelve antieconómica, por lo que buscará nuevos equilibrios de vida, a través de la combinación de la producción para la autosuficiencia y algún tipo de ingreso extrapredial. Junto con este espectro de pérdida relativa de su condición mercantil, el campesino enfrenta otros problemas que también lo impulsan hacia la proletarización. Entre 1960 y 1970, el sector ejidal asiste a una enorme expansión demográfica, calculada en 8.8%, mientras que la incorporación de áreas laborales crece mínimamente. En consecuencia, la superficie de labor por ejidatario, que en 1960 era de 6.4 Hectáreas, en 1970 se reduce a 3.4 Hectáreas. (57)

La condición de campesino proletario se ve fuertemente reforzada alrededor de los 70. Autores como Shejtmann (58), calculan que el 88% de las unidades campesinas, para 1970, carecen de potencial para generar un producto que permita la autosuficiencia económica de la familia y la unidad de producción; es decir, un total de 2,212,400 unidades requieren de ingreso externo para sobrevivir. Esto indica que el número de proletarios se ve reforzado por la gran mayoría de los productores campesinos con tierra.

Esta situación adversa para el campesino, que lo obliga a buscar equilibrios fuera de su parcela, transfiere para la economía externa, agraria o urbana, el rol de responder por su sobrevivencia, pues el espacio campesino, si bien permanece, se ha vuelto insuficiente para cumplir con esta función. Es así como se subvierte el mismo modelo estatal, que a partir de 1940 eligió para el ejido la función de reproducción de mano de obra del sector, permitiendo al sistema abastecerse de la misma, siempre que fuera necesario; a la vez se aseguraba la paz social. Ahora se revierte esta situación, volcándose la masa campesina hacia el mundo capitalista, invadiéndolo en la búsqueda de fuentes de

subsistencia. El crecimiento de ciudades marginales, como Netzahualcoyotl, que entre 1965 y 1970 incorporo a 600 mil habitantes, es un ejemplo de esta contradicción, en que queda explicito este movimiento de "invasión" urbana.

Lo paradójico de la situación es que este proceso se da en un momento en que la economía externa ya no puede absorber, económicamente, mas que una pequeña parte de la población que requiere trabajo. Según Carlos Tello (59) para 1970 el 45% de la fuerza de trabajo en México estaba subocupada.

Para el campo capitalista también se observa una situación de progresivo estrechamiento de fuentes de empleo, que choca abiertamente con las necesidades del campesinado, que ha perdido parte de su base productiva.

Los datos son elocuentes: a la vez que la población ejidal crecía un 8.8.%, La inversión publica para el campo disminuía considerablemente hacia fines de los 60, volviéndose nulo el crecimiento de áreas de labor; la utilización de agua de riego tampoco crece, la mecanización avanza hasta cubrir el 21.5% De la superficie de labor (recuerdese que en 1960 sólo cubría el 8.2%) Y el nuevo patrón de cultivos rechaza población. Los cultivos intensivos en mano de obra, como el algodón, disminuyen su área enormemente, a la vez, esto ocurre con los semiintensivos como la caña, el maíz y el frijol. Cultivos como el sorgo, la soya y el trigo, requieren de poca mano de obra, ademas de que están altamente mecanizados. Por otra parte, el gran incremento de áreas ganaderas, es también factor de expulsión de población: si la agricultura requiere en promedio 36 jornadas por hectárea, la ganadería sólo exige 3.

La perdida de superficie, junto con la reducción de capacidad de absorción de mano de obra de la empresa agraria, explica que entre 1965 y 1977, el numero de jornadas requeridas para la agricultura disminuyera de 638 millones a 448 millones, decreciendo a un ritmo anual del 2.9%. Las jornadas por trabajador, que entre 1946-1948 eran 77, habiéndose elevado dos décadas mas tarde a 168, en 1976 bajan a 120. (60)

Resulta significativo, el hecho de que la evolución descendente en términos de empleo agropecuario empieza en 1967, momento en que también se va imponiendo el nuevo patrón de cultivos. (61)

Esta situación se ve agudizada por el término del convenio de braceros con Estados Unidos, que, a partir de 1964 empieza a expulsar trabajadores y frenar el ingreso de otros.

Esta es la base estructural que conduce a los levantamientos campesinos de la década de los 70. El gran reparto que se hace de tierras marginales con López Mateos y Díaz Ordáz, alertados ya por

el radicalismo de las invasiones a fines de los 50 en los núcleos empresariales agrícolas del noroeste, no parece haber podido neutralizar esta situación de deterioro de las condiciones de vida de la población agraria.



### 3.10 CONCLUSIONES.

El análisis realizado hasta aquí reconoció cuatro paradigmas agrarios, que se sucedieron históricamente en el prolongado periodo que va de inicios del capitalismo, a fines del siglo pasado, hasta principios de los 70: se destaca la vía porfirista, el cardenismo, el modelo iniciado con Avila Camacho y que llega hasta 1965, (62) y finalmente, el que se impone a partir de esta fecha, marcado por una mayor internacionalización del trabajo agrario.

Esta sucesión de vías agrarias -conformadas por jerarquías en términos de usos del suelo, sistemas de propiedad, tipos de productores, estructura productiva- fue determinada, en última instancia, por los requerimientos que el capitalismo en su desarrollo iba imponiendo sobre la sociedad agraria y marca el tránsito progresivo de una situación de relativa autonomía agraria a otra de mayor subordinación a los requisitos urbano-industriales. Dentro de este largo proceso, confluyen varios factores, que incluyendo la esfera de lo político, de las correlaciones internas de fuerza y hegemonías, también conllevan el signo de sobredeterminaciones de orden internacional. Las políticas estatales, sintetizando ese complejo marco de intereses, definirían las opciones en materia de conducción agraria, con base en una mayor o menor autonomía relativa, según las circunstancias de cada etapa. Especial atención fue concedida a la evolución del sector alimentario, dado su papel prioritario, en tanto eje de la articulación entre, campo y ciudad. De otra parte, se buscó conocer las incidencias de este proceso sobre las condiciones de vida y reproducción de la población agraria, reconociendo también su potencialidad para imponer nuevos cauces a la sociedad agraria.

Durante el periodo porfirista, la sobrevaloración de la tierra y la acelerada concentración de la misma, incrementó el poder político de los hacendados, asegurando un rango de autonomía para el sector, poco funcional a una sociedad que se diversificaba con rapidez. En estas circunstancias, los usos del suelo se definieron por determinantes de orden subjetivo, mas vinculadas con las jerarquías terratenientes, que con el conjunto nacional, situación que impidió un flujo regular de alimentos y materias primas para las ciudades, bloqueando la emergente industrialización. Este incrementado poder agrícola se fundaba también sobre el gran despojo y concentración de tierras, convirtiendo en cautivas las comunidades indígenas, a la vez que expulsaba población, creando masas laborales excedentes para la economía porfirista, situación que se agudizaría con la fuerte desarticulación productiva de fines de la primera década del siglo.

La ruptura con el orden terrateniente se convertiría en mandato constitucional en 1917, cuando, en oposición al porfiriato, las nuevas jerarquías supeditarian los usos del suelo y la

propiedad al "interés nacional": de este nuevo mandato, emanaría también el reconocimiento del derecho campesino a la tierra.

La rectoría estatal sobre la tierra quedaba instituida: sin embargo, fue sólo con el cardenismo cuando hubo la fuerza política requerida para asumirlo y desplazar el poder terrateniente. El gran reparto efectuado en este periodo suprimió las bases materiales sobre las que se sostenía la recia hegemonía de los grandes propietarios. A su vez, los campesinos recibían una gran parte de la tierra deseada y se convertían en una importante base social del régimen. Cárdenas intentó convertir a los campesinos en productores fuertemente vinculados al mercado, de tal forma que se convirtieron en el sector "responsable de la alimentación nacional". Se buscaba, junto con el intento por valorizar socialmente al campesinado, una articulación campo- ciudad mas favorable a los intereses urbanos: el reparto de tierras y producción de alimentos eran dos objetivos estrechamente relacionados. Los campesinos, por sus mismas características, difícilmente usarían el suelo en forma monopólica, como lo hacían los terratenientes: la practica productiva de los años siguientes al reparto indicaban una expansión en las superficies cosechadas, lo que sugiere un mejor aprovechamiento en términos productivos de la tierra. La reducción en los niveles de autoconsumo en la década siguiente, apuntaba a una mayor inserción del campesinado en el ámbito mercantil. Asimismo su fuerte integración en el aparato estatal, a través de la cnc, garantizaba para el régimen una conducta afín a sus lineamientos. Sin embargo, se advierte que, pese a la determinación cardenista de que el rol alimentario fuera concedido a los campesinos y a la gran importancia que se concedía a los alimentos, los ejidos trigueros y maiceros del altiplano carecieron de la infraestructura técnica y financiera de la que disfrutaron los ejidos de otras regiones de la república.

El enorme crecimiento urbano-industrial de la posguerra, sin embargo, exigiría nuevas definiciones para el campo mexicano. La demanda de alimentos se incrementaba enormemente, haciendo insuficiente una oferta derivada tan sólo del crecimiento extensivo de la producción: se requerían también cambios en los procesos productivos, de tal forma, de incrementar la productividad en los cultivos básicos. El Estado poscardenista, convencido de que los roles productivos mas importantes deberían estar en manos del sector privado, fortaleció de múltiples formas a esta clase, logrando que hacia las décadas del 50 y 60, los empresarios adoptaran las practicas de la revolución verde y dedicaran parte de sus esfuerzos a la constitución de una fuerte oferta de bienes-salario agrícolas. México en los 60 se convertiría en productor excedentario de productos básicos, derivando parte de la producción a la exportación.

El secreto de este éxito, sin embargo, era poco conocido: el Estado, en el intento por lograr una oferta abundante en condiciones de declinación de los precios agrícolas, instituyó para

el sector empresarial la práctica del subsidio de aquellos elementos tecnológicos requeridos por la revolución verde. El productor, además de la ventaja de un gran aumento en la productividad, también era recompensado por la disminución de sus costos de producción, situación que permitía una elevada rentabilidad, aun cuando los precios finales de los productos agrícolas descendieran. El Estado lograba, de esta forma, neutralizar en gran medida la contradicción histórica entre burguesía industrial y agraria, estructurada en torno a la lucha por los precios. Sin embargo, este éxito ostentoso tenía también su lado vulnerable: se hacia acompañar de un fuerte costo económico, pues el subsidio estatal representaba, en ultimo análisis, un fragmento de plusvalía social canalizada al agro: simbólicamente se puede afirmar que el Estado por este concepto regresaba al sector agrario, la renta que sustraía del mismo a través de la baja en los precios de los alimentos.

Consciente del costo que representaba un modelo alimentario de corte empresarial, hacia mediados de los 60, el Estado mexicano rompía con el estatuto de la autosuficiencia, eligiendo una vez mas nuevos caminos para el abastecimiento alimentario de la población: estos ahora provendrían del mercado externo. La nueva opción estatal derivaba de la existencia en el mercado internacional de una sobreoferta cerealera, ocasionada por la revolución agrícola del campo norteamericano en la posguerra; los precios de los alimentos eran ahí mas bajos que los precios internos, razones que indujeron a los gobernantes mexicanos a pronunciarse en forma autocrítica en contra de la autosuficiencia y el proteccionismo, verdaderos pilares de la política agrícola en la década del 50 y primer quinquenio de los 60. A partir de este momento, la opción estatal convierte al mercado internacional en el abastecedor de estos bienes en México: se retiran los subsidios y los precios internos pasan a ser regulados por los externos, bajando enormemente su nivel real, pues la brecha en términos de productividad entre unos y otros productores (mexicanos y norteamericanos) era considerable. Esta situación hace que los empresarios nacionales se retiren de la producción de bienes básicos, máxime cuando hay la opción de nuevos cultivos mas rentables como el sorgo, la soya y otras oleaginosas. Los campesinos, productores de maíz, afectados por la baja de los precios que implico el cambio tecnológico interno -excluidos de la compensación en rendimientos y subsidios- se verían amplia mente afectados por las nuevas determinaciones estatales tendientes a equiparar los precios internos con los externos. Incapacitados para elegir nuevos cultivos, asisten al deterioro progresivo de su capacidad adquisitiva, inexorablemente ligada al proceso de baja tendencial de los precios de los productos, debiendo recurrir a actividades alternativas para subsistir. De esta manera, debido a los cambios en la política alimentaria de la segunda parte del decenio de los 60 bajaría gradualmente la producción interna de estos bienes, configurando el fenómeno conocido hoy como crisis alimentaria.

Conjuntamente con este fenómeno y alentado por las trasnacionales, nace un nuevo modelo agrícola que privilegia los productos de orden ganadero: así es como se expanden en el campo mexicano las áreas dedicadas a productos forrajeros. Bajo el impacto de esta nueva estrategia, se amplían los hatos de bovinos, que en su marcha ascendente y extensiva, invaden áreas agrícolas y campesinas, desplazando población.

La nueva estrategia agraria tiene efectos drásticos sobre las condiciones de vida de los trabajadores del campo, campesinos y asalariados. La baja en los precios del maíz, según se vio, determina en muchos casos el alejamiento del productor parcelario del mercado y lo lanza al mercado de trabajo en la búsqueda por completar sus ingresos. Esta situación ocurre en el momento en que las oportunidades de empleo se estrechan, en virtud de los mismos cambios ocurridos en el terreno productivo. Los nuevos cultivos requieren de poca mano de obra y aquellos, más intensivos en el empleo de este recurso, reducen superficies. A la vez, avanza la mecanización del agro, rechazando mano de obra; desde otro extremo, la ganadería extensiva, "devoradora de tierras", desplaza población al invadir áreas de subsistencia, sobre todo en regiones tropicales. Los equilibrios logrados en el periodo de las décadas de los 30, 40 y 50 en términos de reducción de la sobrepoblación agraria, a través de la reconstrucción de espacios de subsistencia y de incrementos en el empleo, ahora desaparecen. La intensa crisis social en el campo conduce en las décadas siguientes a la irrupción de un fuerte movimiento campesino por la tierra, alterando el marco de la prolongada "paz social" del poscardenismo.

## 3.11 NOTAS

- 1) Hacia 1907, ante la crisis financiera, los bancos se dedican a cobrar la gran deuda acumulada por la propiedad terrateniente, situación que explica el alejamiento de parte de este sector del régimen porfirista en sus últimos años. Véase: Vernon, Raymond, El Dilema del Desarrollo Económico de México, Ed. Diana, México 1973, p. 73.
- 2) Covarrubias, J., Citado por: De la Peña, Sergio, La Formación del Capitalismo en México, Ed. Siglo XXI, México 1975, p. 189.
- 3) Hernández, O. A., "Esquema de la economía mexicana hasta antes de la Revolución", cit. Por Córdova, Arnaldo, Ideología de la Revolución Mexicana, Ed. Era, México 1973, pp. 42, 43.
- 4) Mendizábal, Miguel Othón de, "El origen histórico de nuestras clases medias", citado por Bartra, Roger, Estructura agraria y clases sociales en México, Ed. Era, Serie Popular, México 1974, p. 120.
- 5) Si bien la hacienda conservó en sus dominios una parte de los indígenas despojados, un 50% quedó "libre" y pasó a alimentar las actividades económicas emergentes. El colapso de éstas hacia la última década incrementó enormemente el desempleo.
- 6) Turner, John Keneth, México Bárbaro, Ed. B. Costa Amic, México 1973, p. 70.
- 7) De la Peña, Sergio, op. Cit., P. 200.
- 8) Katz, Friedrich, La Servidumbre en México en la Época Porfiriana, Ed ERA, México 1980, 9. 34.
- 9) Artículo 27, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto del párrafo citado el Lic. Manuel González Hinojosa en su texto (Derecho Agrario, Apuntes Para Una Teoría Del Derecho Agrario Mexicano, Ed. Jus, México 1975.) afirma que "de acuerdo con la teoría general del Estado y los principios de derecho público y constitucional se puede afirmar: a) que no se trata del derecho de propiedad, sino del dominio eminente; b) que este dominio corresponde originariamente al Estado y no a la Nación y c) que el Estado no constituye la propiedad privada, sino que reconoce el derecho que los habitantes del territorio nacional tienen para adquirir los bienes necesarios para su subsistencia y bienestar." Sin embargo, no es éste el espacio para una adecuada discusión del citado artículo.

- 10) González Roa, F. y Covarrubias, J., El problema rural de México, citado por Córdova, Arnaldo, op, cit. P. 285.
- 11) C.D.I.A., Estructura agraria y desarrollo agrícola de México, Ed. FCE, México 1974, p. 21.
- 12) Discurso de Luis Cabrera ante la XXXIV Legislatura, citado por Córdova, Arnaldo, op, cit. P. 140.
- 13) Eckstein, Salomón, El Ejido Colectivo en México, Ed. FCE, México 1978, p. 62.
- 14) Shulgovski, A., México en la Encrucijada de su Historia, Ed. Cultura Popular, México 1978, p. 24.
- 15) Cárdenas, Lázaro, Ideario Político, Ed. Era, Serie Popular, México 1972, pags. 130, 131.
- 16) Eckstein, Salomón, op. cit., P. 62.
- 17) Hewitt de Alcántara, Cynthia, La Modernización de la Agricultura Mexicana, Ed. Siglo XXI, México 1979, p. 21.
- 18) Eckstein, Salomón, op. cit., P. 62.
- 19) C.D.I.A., op. cit., Pp. 82, 88, 90.
- 20) Discurso inaugural de Avila Camacho, citado por Hewitt de Alcántara, Cynthia, op. cit. pp. 21, 22.
- 21) Revel Mouroz, Jean, Aprovechamiento y Colonización del Trópico Húmedo Mexicano, Ed. Fce, México 1980, p. 162.
- 22) Gutelman, Michel, Capitalismo y Reforma Agraria en México, Ed. Era, México 1978, p. 165.
- 23) Paré, Luisa, El Proletariado Agrícola en México, Ed. Siglo XXI, México 1977, cuadro 9, p. 92.
- 24) CESPAN, El Desarrollo Agropecuario de México, Pasado y Perspectivas, Tomo IV, SARH, México 1982, p. 72.
- 25) CESPAN, op. cit., P. 83.
- 26) C.D.I.A., op. cit., Pp. 82, 88, 90.
- 27) Barkin, David, El Fin de la Autosuficiencia Alimentaria, Ed. Nueva imagen, México 1982, p. 154.
- 28) CEPAL, Caracterización de la Política Agraria Mexicana en Diferentes Periodos de los años 20 a los años 70, mimeo.

- 29) C.D.I.A., op. cit., P. 86.
- 30) Montañéz, Carlos, Aburto, H., Maíz, política institucional y crisis agrícola, Ed. Nueva Imagen, México 1979, p. 249.
- 31) Montañéz, Carlos, op. cit. P. 248.
- 32) CESPAA, op. cit., P. 304.
- 33) Montañéz, Carlos, op. cit. P. 248.
- 34) Yates, Paúl I., El campo Mexicano, Tomo I, Ed. El Caballito, México 1978, pp. 222, 278.
- 35) El frijol reporta tendencias similares a las del maíz, en términos de precios, situación de los productores, etapa de auge productivo.
- 36) CESPAA, op. cit., P. 139.
- 37) NAFINSA, La Economía Mexicana en Cifras, México 1981, p. 119.
- 38) Fabris, M., Guevara, C., Sector campesino, conducta productiva: 1960-1980, Economía Mexicana, serie temática sector agropecuario, CIDE, México 1980, p. 225.
- 39) Según la tipología de productores elaborada por la CEPAL los agricultores transicionales son estratos intermedios que utilizan fuerza de trabajo asalariada de alguna significación. Véase: CEPAL, Economía Campesina y Agricultura Empresarial, Ed. Siglo XXI, México 1982.
- 40) Fabris, M., op. cit., P. 226, 227.
- 41) CESPAA, op. cit., Tomo XII pp. 416, 417.
- 42) Informe Presidencial, 1965, México a través de los Informes Presidenciales.
- 43) Esto ocurre en Sonora, Sinaloa y Tamaulipas.
- 44) CONACOSA, El sector agrícola: comportamiento y estrategias de desarrollo, Anexo estadístico, cuadro VI, Documento de Trabajo, sep. 1975.
- 45) SPP, El sector alimentario en México, México 1981 cuadro 1.1.2.
- 46) Suárez, Blanca, Las semillas mejoradas y los cambios en el sector agropecuario en México, Economía Mexicana, op. cit. P. 112.

- 47) Montes de Oca, Rosa Elena, Zamorano, José, La articulación agricultura industria en los principales granos y oleaginosas, Economía Mexicana, op. cit., pp. 73, 76.
- 48) Reig, Nicolás, El comercio exterior de productos agropecuarios México-Estados Unidos, mimeo, p. 5.
- 49) CESPFA, op. cit., Tomo VIII p. 64.
- 50) CESPFA, op. cit., P. 76.
- 51) SPP, op. cit., P. 114.
- 52) Rodríguez, G., Gonzalo, Sistemas productivos y polarización social en el agro mexicano: introducción y Síntesis, Economía Mexicana, op. cit., P. 15.
- 53) CESPFA, op. cit., Tomo III p. 251.
- 54) CESPFA, op. cit., Tomo VI p. 72.
- 55) CONACOSA, op. cit., P. 24.
- 56) Pereira, Gonzalo, Tendencias actuales de la agricultura campesina de temporal, Investigación Económica No 147, Facultad de Economía, UNAM, enero-marzo, 1979.
- 57) Lustig, Nora, Pérez, Rosario, Sistema Alimentario Mexicano, antecedentes, características, estrategias y efectos, Problemas del Desarrollo, no 51-52, I.I.E., UNAM, ago.82 - Ene-83.
- 58) CEPAL, Economía Campesina, op. cit., p. 147.
- 59) Tello, Carlos, La política económica, 1970-1976, Ed. Siglo XXI, México 1980.
- 60) CESPFA, op. cit., Tomo VI p. 20.
- 61) CONACOSA, op. cit., Apéndice, cuadro XXXV.
- 62) Entre 1940 y 1965, habría que reconocer la existencia de dos subperiodos: el primero que va hasta 1953-1955, marcado por el gran auge algodnero en el mercado mundial y que atrae la atención estatal y del empresariado agrícola del norte de la república; el segundo, analizado con mas detalle en este trabajo, corresponde a la ultima etapa de este periodo y se distingue por los esfuerzos estatales en la implantación de revoluciones verdes en los cultivos básicos.



### 3.12 EL SEXENIO DE ECHEVERRIA

Hacia 1970, cuando asumió la presidencia Luis Echeverría, los signos de deterioro agrario eran notables. En el terreno productivo se expresaban en una reducción de la superficie cosechada correspondiente a casi 800 mil hectáreas, con respecto a 1966. Las pérdidas se registraban sobre todo en las áreas maiceras -reiniciándose en 1970 las importaciones- pero también en cultivos como el trigo, el frijol, el arroz y el algodón. El intenso éxodo rural de la década de los 60, ponía de manifiesto los desequilibrios que enfrentaba la población agraria ante la reducción de sus fuentes de sobrevivencia. A la vez esta situación conllevaba fuertes impases en las ciudades, invadidas por contingentes agrarios, escasas en infraestructura, servicios y fuentes de empleo, para dar respuesta a las necesidades de vida de los emigrados el campo. Entre 1960 y 1970 la población en las urbes había crecido en más de 10 millones de personas, lo que era equivalente a un incremento anual del 8%, a la vez que la pea se incrementaba en un ritmo mas bajo, pero significativo, del 7%, muy por arriba de la capacidad de la economía para generar empleo. (1) Autores como Carlos Tello sostenían que para 1970:

"La desocupación era considerable... Si se define como subocupadas las personas cuyo ingreso mensual por trabajo es menor que el salario mínimo, cerca del 45% de la fuerza de trabajo en México estaba desocupada." (2)

La migración sólo en forma parcial resolvía la situación de la población agraria, la cual, pese al éxodo seguía creciendo, si bien a un ritmo mas lento: mientras esto sucedía, las fuentes de trabajo se estrechaban y las jornadas por trabajador disminuían. En los 60, el descontento empezaba a generar focos de rebeldía, que en casos como los de Guerrero y Chihuahua asumieron la forma guerrillera; otras eclosiones regionales, en Durango, Yucatán, Morelos, constituyeron anticipos de lo que en la década siguiente se transformaría en una lucha generalizada por la tierra.

El gobierno echeverrista entendió desde un primer momento la gravedad de la situación económica y social que reportaba cotidianamente incrementos en los niveles de pobreza y marginación, y se propuso, mediante una estrategia "compartida", que combinaba expansión económica con distribución del ingreso, restaurar equilibrios perdidos con el "desarrollo estabilizador":

"No es cierto que exista un dilema inevitable entre expansión económica y redistribución del ingreso. Quienes pregonan que primero debemos crecer, para luego repartir, se equivocan o mienten por interés. Se requiere, en verdad, aumentar el empleo y los rendimientos con mayor celeridad que hasta el

presente. Para ello es indispensable compartir el ingreso con equidad y ampliar el mercado interno de consumidores..." (3)

Dentro de esta nueva perspectiva redistributiva, entendió que se requeriría encontrar soluciones adecuadas para el campo, lugar originario de desequilibrios, de tal forma a crear arraigo y empleo para los campesinos en sus propios espacios, cortando con el ciclo migratorio desorbitado. En un acto insólito, se dedico a la tarea de reforzar económica y organizativamente el ejido, buscando una vez mas, y a semejanza del cardenismo, su conversión en uno de los ejes del progreso agrícola: "verdaderas empresas agropecuarias" debían nacer de las estructuras campesinas ejidales, objetivo que se proponía alcanzar, mediante cambios legislativos y fuerte apoyo estatal a nivel organizativo y financiero. Por otro lado, una serie de proyectos alternativos destinados a fortalecer la infraestructura agrícola del sector campesino, crear empleo, arraigar a la población, complementaban el nuevo planteamiento para el ejido. La industrialización rural, los planes para zonas marginadas, los proyectos para el desarrollo de recursos turísticos, pesqueros y mineros de parte del ejido, los caminos de mano de obra y otros, expresaban el intento echeverrista por atender la grave problemática económica y social del campo. Este intenso y ambicioso programa requería ciertamente de una correcta canalización de grandes montos de gasto público, distribuidos a lo largo de todo el territorio nacional, bajo la forma de inversiones en infraestructura hidráulica y de caminos, créditos, insumos, seguro agrícola, vivienda, salud, escuelas, personal técnico, etc., lo que, a la vez, exigía la creación de nuevos organismos, fideicomisos, fondos, con el objeto de administrar adecuadamente el gran flujo de recursos que el Estado estaba dispuesto a canalizar hacia la parte marginada del campo mexicano. Esta erogación sería compensada por la conquista para los industriales mexicanos de "todo este grupo de mexicanos que todavía no forman parte de la economía monetaria o de la economía del progreso". así se expresaba el secretario de hacienda en discurso ante la cámara de diputados en diciembre de 1970.

"En la medida en que tengamos el ingenio para darles capacidad de compra a tantos mexicanos que han estado marginados... No sabemos hasta que grado aumentara la producción nacional en beneficio de la conquista de otro gran mercado. Con el mercado interno junto con el mercado exterior, tenemos una expansión, un progreso industrial incalculable." (4)

El despliegue del proyecto echeverrista para el campo, se daría entre 1972 y 1975, junto con la reorganización del aparato estatal para el agro y elevadas erogaciones, hechas posibles debido a la disponibilidad de créditos y apertura de mercados financieros internacionales a los países subdesarrollados en ese periodo. Sin embargo, el elaborado marco jurídico que establecía las disposiciones del nuevo proyecto, La Ley Federal de Reforma Agraria, era aprobado pocos meses establecida de la toma de

posesión, siendo complementado posteriormente por la Ley de Aguas, en 1972, y la Ley General de Crédito Rural, en 1976.

Contrastando con los gobiernos precedentes, este era el primer régimen que buscaba incidir sobre el campo ejidal y temporalero, en la búsqueda de nuevos equilibrios. El proyecto echeverrista implicaba asimismo reformulaciones políticas, invasión del Estado, de áreas hasta entonces supeditadas a las relaciones caciquiles y un nuevo esquema de alianzas.

El nuevo equipo gobernante, sin embargo, presentaba un aspecto vulnerable: en su afán por resolver la crisis agraria, no alcanzaba entender todos sus matices y causales. Los cambios producidos por el nuevo modelo alimentario, además de que conducían en un corto plazo a la crisis de alimentos, también traían implícitas determinaciones que llevaban a la reducción de espacios de subsistencia, pérdida de condición mercantil del campesinado y disminución de los niveles de empleo; eran elementos que actuando sobre una situación tendencialmente crítica, conformada por la participación marginal del campesinado en la utilización de los recursos productivos, la agudizaban llevando a la destrucción de los equilibrios de sobrevivencia construidos previamente. Esta problemática, sin embargo, no era captada ni por el régimen ni por los estudiosos del problema agrario, que en aquel entonces no reconocían los inconvenientes y las derivaciones del modelo alimentario trasnacional implantado recientemente. Es así como incluso este paradigma agrícola es avalado por el régimen, anclado aun en las nociones de los fines del desarrollo estabilizador, que consideraban nocivos y antieconómicos para el país los excedentes cerealeros, buscando acelerar la sustitución de cultivos. Los primeros faltantes de granos en el sexenio eran entendidos como verdaderos éxitos de la política alimentaria, mas que como factor de desequilibrio. El equipo agrario del echeverrismo, convencido de las bondades y ventajas del nuevo sistema alimentario, buscaría expandirlo hacia los productores campesinos "sustituyendo cultivos depauperados por otros mas provechosos" (5), en un intento por incrementar los ingresos de los productores, estrategia que sólo sería reformulada a partir de 1973, en virtud de cambios en el mercado internacional de granos. En la medida en que el régimen buscaba desarrollar el nuevo estatuto productivo en el campo mexicano, éste sería eje de nuevos desequilibrios, pese a la intención echeverrista de recrear para la población agraria condiciones mas dignas de sobrevivencia.

Otro aspecto que constituyó un foco problemático para el régimen fue la eclosión de un fuerte movimiento campesino por la tierra. La estrategia echeverrista, si bien asumió en relación con los campesinos una actitud negociadora, no contemplaba cambios drásticos en el sistema de propiedad vigente y tampoco reformulaciones legales que erradicaran las viejas disposiciones alemanistas protectoras de los intereses latifundistas. Así, si bien, en algunos casos, el Estado logró, mediante concesiones,

éxito para su política negociadora, en otros, perdió el control de la situación, siendo arrollado por la fuerza del movimiento.

### 3.13 CONCLUSIONES DEL SEXENIO DE ECHEVERRIA.

Cuando Echeverría asumió el poder, no reconoció en las primeras escaseces de básicos, los signos de la crisis que luego se abatiría sobre el país en el renglón de alimentos. Los marcos de referencia utilizados para el análisis de la cuestión agraria estaban aun impregnados por la ideología de las ventajas comparativas. Sin embargo, para estas fechas, la crisis social que invadía al campo y cuyos efectos se proyectaban ya sobre las urbes, era un fenómeno insoslayable y manifiesto. Echeverría entendió que había que dar solución a este problema y con base en esta conciencia, elaboró un formidable proyecto para el sector empobrecido del campo mexicano que, incluyendo reformulaciones jurídicas, reconstitución del marco constitucional y grandes erogaciones financieras, buscaba dinamizar la economía campesina y crear empleo, para arraigar a la población en sus lugares de origen.

Se trataba de transformar por entero la faz del sector agrario campesino, creando condiciones para que las economías parcelarias se convirtieran en "modernas empresas agropecuarias". El Estado jugaría un papel estelar dentro de este proceso, impulsando organizativa y financieramente el proceso de transformación: debería de estar presente en todas las etapas de la vida ejidal, con el fin de encausar correctamente las acciones, evitar los riesgos de la agresión caciquil dentro y fuera de la unidad ejidal y vigilar para que los nuevos roles de capitalización ejidal se cumplieran. Desde esta perspectiva, los aparatos estatales buscan rescatar a los campesinos de cultivos "empobrecidos", como el maíz y frijol, e introducirlos al mundo de los nuevos cultivos comerciales, confiando para esta tarea en el papel mesiánico del sorgo y el girasol. Asimismo, la ganadería es vista como un actividad "regeneradora" para la economía ejidal. Posteriormente esta intención original sufre un redimensionamiento, cuando ante las dificultades de 1973, se busca convertir al ejido en el lugar de producción de alimentos básicos, adjudicándole el papel de abastecer los mercados nacionales de estos productos. Este planteamiento que vislumbra para el ejido una inserción específica dentro de la economía nacional y por lo tanto una responsabilidad productiva para con la Nación, es acompañado de una mayor coacción gubernamental, que se expresa en el intento por convertir la colectivización en una práctica generalizada. Se observa aquí un cambio en la función de los aparatos estatales: si antes debían vigilar por el bien económico de los ejidatarios -y teniendo en cuenta los beneficios que de ahí se derivarían para la sociedad: reducción del éxodo rural, ampliación del mercado interno, etc.-; ahora la vigilancia estatal se hará sobre los ejidatarios, quizá en contra de los mismos, teniendo en cuenta la tarea que deben desempeñar. El cambio de objetivos con respecto a los roles ejidales trastoca, desde el punto de vista del proyecto, las

funciones de los aparatos, otorgándoles un estatuto mas autoritario.

Ahora bien, el proyecto gubernamental, al ser llevado a la práctica, reporta fracasos, no logrando hacer consolidar ninguna de las propuestas: ni el campesino logra un beneficio económico, ni el sector ejidal se transforma en el núcleo productor de bienes básicos requeridos por la nación. Es mas, durante el sexenio, los indicios de pauperización son mayores, así también los del éxodo rural; ademas la crisis alimentaria se profundiza.

Las razones del fracaso: en primer lugar la desorganización institucional que privó durante el periodo: un enorme aparato fue creado para dar cauce al plan echeverrista, sin embargo, careció de un mando centralizado. Las distintas agencias -antiguas y nuevas- disputaron hegemonías, se hicieron competitivas y actuaron autónomamente, según intereses propios. Esta profunda descoordinación se tradujo en ineficacias, retrasos y corrupciones que hizo daño profundo en la economía de los ejidatarios, llevando a perdidas en los ciclos productivos y arrastrándolos a una deuda indiscriminada. Desde el punto de vista de los productores, esta situación era catastrófica, pues no sólo perdían su precaria autonomía de decisiones respecto de los procesos productivos, sino que los involucraba en una dinámica empobrecedora. El subsidio estatal a los ejidos y la condonación de deudas en el transcurso del sexenio buscaron dar cauces compensatorios a esta situación caótica.

La resistencia de los campesinos a los proyectos estatales, en especial al de colectivización, fue, en estas condiciones, un hecho generalizado. Allí en donde la oposición fue débil y los productores se convirtieron en sujetos cautivos de los aparatos estatales, perdieron el interés por su trabajo; en otros casos, cuando pudieron organizarse mínimamente, exigieron de las agencias, cambios que los beneficiaran; en otros aun, plantearon el regreso a las practicas tradicionales. El proyecto echeverrista avanzó carente de bases sociales y se convirtió cada vez mas en un modelo rígido y autoritario, de sumisión obligada, sobre todo en aquellos lugares en que la reciente incorporación, a través del reparto, daba al Estado amplios poderes sobre los ejidatarios.

La conjunción de los aspectos mencionados anteriormente, la desunión institucional y la resistencia campesina, impidieron que se consumara otro de los objetivos estatales implícitos desde un principio en el proyecto, consistente en restar fuerza a las estructuras caciquiles y a las formas de dominación tradicionales. El Estado se presentó en los espacios caciquiles como un contendiente debilitado, sin propuestas orgánicas y sin bases sociales. En estas circunstancias, no pocas veces, las instituciones oficiales renovaron sus alianzas con el sector dominante local, registrándose varios desenlaces favorables al reforzamiento de las estructuras tradicionales.

Fue así como este gran proyecto, elaborado a principio de la gestión echeverrista, en su implantación generó ineficiencias, corrupción, autoritarismo, empobrecimiento y reforzamiento caciquil, situaciones que el planteamiento original buscaba erradicar. Esto se debió en gran parte a su carácter utópico y voluntarista, que sobrevaloró la fuerza estatal, desconociendo oponentes y obstáculos, así como los requerimientos de una acción organizada y jerarquizada, que, en plazos adecuados, permitiera la viabilización del proyecto.

Con respecto a la cuestión alimentaria, en un primer momento, el régimen alentó la expansión forrajera y ganaderizante, buscando incluso crear las condiciones para que se extendiera al ámbito ejidal. Cuando entendió la gravedad de la problemática alimentaria, buscó a través del discurso político y de los instrumentos institucionales reconducir al país hacia la autosuficiencia en básicos. Sin embargo, atrapado por un aparato que debido a su excesiva autonomía, no siempre respondía adecuadamente a las directivas del discurso presidencial, se enfrentó con la situación de que, en muchos casos, aquel siguió promoviendo entre los productores los cultivos alternativos al maíz. De otra parte parecía difícil entender en aquel entonces que la recuperación de los básicos sólo se daría en la medida en que los índices de rentabilidad los privilegiaran en relación con los forrajeros.

La lucha por la tierra, que se desencadenó con fuerza inusitada y sorpresiva durante el sexenio, era un indicador mas de que los planes echeverristas no surtían efectos visibles en términos de mejoramiento en las condiciones de vida de las masas agrarias y que las medidas puestas en marcha por el régimen eran, o bien insuficientes ante el mar de necesidades, o por otro lado, contraproducentes. El movimiento campesino expresaba mas que nada la falta de legitimidad de la propuesta echeverrista; marchando por caminos alternativos, indicaba que en fin, la tierra se mantiene como lugar de privilegios y autonomías.

El Estado, enfrentado con un movimiento campesino ascendente y carente de aparatos políticos que lo pudieran neutralizar, se dedica a la difícil tarea de buscar soluciones pacificadoras que no comprometieran el orden propietario vigente. Utilizando diversos recursos, que pasan por las condiciones económicas, repartos parciales, compras de tierras, transferencia de poblaciones, el pacto de Ocampo, la Comisión Tripartita, el uso de la represión, el Estado despliega acciones tendientes a devolver equilibrios políticos, sin recurrir a acciones expropiatorias drásticas. En algunos casos, sin embargo, sobre todo en los lugares de mayor radicalización, como en el noroeste, esta práctica de mediatización fracasa, siendo el Estado arrollado por una dinámica contraria a sus objetivos, que solo concluye con la afectación de la parte terrateniente. Este desenlace, sin embargo, profundiza la "soledad"

oficial, pues si de una parte empuja los grandes propietarios hacia una alianza mas solida con el conjunto del empresariado nacional, de otra, no reporta los beneficios de una respuesta favorable de los campesinos, pues muchos de aquellos, que estuvieron mas ampliamente involucrados en la lucha, fueron excluidos del reparto.

Se puede concluir que las respuestas que dio el echeverrismo a la crisis agraria -en su doble determinación en tanto social y alimentaria- fueron parciales, situación que se derivaba de una conciencia inconclusa respecto del fenómeno critico, de sus implicaciones y dimensiones. Esto también condujo a una sobrevaloración de las fuerzas estatales, que impidió reconocer obstáculos y elaborar estrategias adecuadas.

Sin embargo, no por ello, se deja de reconocer en el proyecto de organización ejidal un esfuerzo memorable por reconstruir equilibrios de vida para el campesinado. Ningún gobernante antes de la década del 70 -con excepción de Cárdenas- se propuso esta tarea. Mas adelante, al inicio de los 80 el SAM recuperaría de cierta forma la perspectiva redistributiva del sexenio echeverrista, si bien sus planteamientos respecto del bienestar campesino se vieron relativamente subordinados al objetivo de la autosuficiencia.



## 3.14 NOTAS

- 1) NAFINSA, La Economía Mexicana en Cifras, México 1981, pp. 5 y 14.
- 2) Tello, Carlos, La Política de México: 1970-1976. Ed. Siglo XXI, México 1980.
- 3) Echeverría Alvarez, Luis, Discurso de Toma de Posesión, México 1971.

Respecto del desarrollo estabilizador se concebía como el esquema que conjuga la generación de un ahorro voluntario creciente y la adecuada asignación de los recursos de inversión con el fin de reforzar los efectos estabilizadores de la expansión económica, en vez de los desestabilizadores que conducen a los ciclos recurrentes de la inflación-devaluación. La política hacia el capital extranjero, mas que controlar la influencia de éste, se traduce en incentivos reales para su penetración acelerada, presentandose un desplazamiento claro en las ramas en que se ubica. Así, el capital extranjero que estuvo ubicado en el sector exportador se ubicará ahora en la industria de transformación. Durante el periodo del desarrollo estabilizador la inversión pública representó en promedio el 6% del PIB, absorbiendo el 41% de la formación neta de capital fijo; mas del 50% de dicha inversión se destina a infraestructura, el 36% a energéticos y el 6% a beneficio social, lo cual demuestra hacia adonde y a quien beneficia el gasto público.

Dentro del esquema del desarrollo estabilizador el Estado juega un papel bien delimitado. "El Estado tiene la responsabilidad conforme a la leyes básicas de la Nación, de promover y encauzar el desarrollo económico". De igual forma, una concepción tecnocrática daba base al patrón de acumulación. "El desarrollo económico consiste en el aumento sostenido del volumen de producción por hombre ocupado, presupone básicamente un incremento real de la fuerza de trabajo, mantener tasas adecuadas de utilidad". Partiendo de esta concepción, la política económica se definía no a partir de las necesidades sociales, sino a partir de lo que era necesario para apoyar la acumulación privada de capital. En última instancia la justificación de la práctica estatal venía dada por el crecimiento del producto, pero la forma en que se distribuía escapaba de la acción del Estado. Véase las obras de Basañez, Miguel, La lucha por la hegemonía en México 1968-1980, Ed. Siglo XXI, México 1981; Bueno, Gerardo, Opciones de política económica en México después de la devaluación, Ed. Tecnos, México 1977; Tello, Carlos, op. cit.

- 4) Margain, Hugo B., Discurso ante la Cámara de Diputados, 22 de diciembre de 1970.

- 5) Echeverria, Luis, op. Cit.

#### **4. EL SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO**

#### 4. EL SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO.

##### 4.1 LAS CIRCUNSTANCIAS.

El nuevo sexenio del Presidente López Portillo arranca en condiciones de fuerte crisis económica, situación expresada en el decaimiento de los niveles de producción en casi todas las ramas, en déficits comerciales crecientes con el exterior y en un incremento exagerado de la deuda externa. Altas tasas de inflación, crédito difícil, retroceso en la inversión privada y fuga de capitales, déficit en las finanzas públicas, habían culminado en la devaluación de 1976, poniendo de manifiesto la fragilidad de la economía mexicana, así como los desaciertos del "desarrollo compartido", puesto en práctica por Echeverría.

Los intentos redistributivos del sexenio anterior habían llevado a un formidable expansión del gasto público en áreas rezagadas como la salud, la educación y la vivienda. En el campo, los programas hacia zonas marginadas también canalizaban importantes recursos financieros, sin posibilidades de una respuesta inmediata de orden productivo o económico. Ciertamente que estos programas redistributivos, además de su intención política, alimentaban expectativas en torno a una probable redinamización del mercado interno, factor considerado fundamental por Echeverría para impulsar los sectores de la burguesía industrial comprometidos con la producción de satisfactores básicos. Sin embargo, otras políticas, también redistributivas, pero que recaían sobre los empresarios, como el incremento salarial y las aportaciones obligadas de estos al Seguro Social y al Infonavit, actuaban en el sentido de neutralizar el estímulo del ensanchamiento del mercado, en tanto aumentaban los costos de producción. Si a esto se agrega el hecho de que a fines del sexenio el crédito se había encarecido enormemente, pues el Estado, urgido de fondos, había incrementado las tasas de encaje legal, se entiende la tendencia de la inversión privada a retroceder y se aclara el fenómeno de la fuga de capitales.

Hacia el campo se habían canalizado enormes inversiones, que pretendían en el corto plazo, dinamizar sectores tradicionales, sobre todo el sector campesino. Esta política se refuerza a partir de 1973, cuando empiezan a difundirse en el ámbito oficial las primeras expresiones tendientes a buscar la autosuficiencia alimentaria en productos básicos. Sin embargo, factores climatológicos, neutralizaron las posibilidades de respuesta del sector temporalero, a la vez que el desorden administrativo permitía que instancias rectoras de la producción en el campo, como la Banca Oficial, siguieran reproduciendo un modelo alimentario que avalaba la substitución del maíz por los forrajes. En consecuencia,

México afianzó su condición de país dependiente en alimentos: hacia 1976 el producto agropecuario sufría una baja catastrófica, colocándolo como el sector mas vulnerable de la economía mexicana. A la vez, la balanza comercial agropecuaria, disminuía progresivamente sus saldos positivos, debido al incremento en las importaciones de alimentos y a la tendencia proteccionista de los mercados externos que, ante la crisis, cerraban fronteras. En estas circunstancias, el recurso de la deuda externa se intensificó.

La creación de infraestructura en el campo -caminos y obras hidráulicas- fue importante, proporcionando empleo temporal e ingresos adicionales a los campesinos contratados. Sin embargo, el avance en el ritmo de mecanización, así como en la sustitución de cultivos durante el periodo, neutralizaron el impacto del empleo público en el campo, expulsando trabajadores de las áreas que se modernizaban. La agroindustria ejidal, que también requirió recursos del erario publico y proporcionó empleo, tuvo efectos transitorios, pues hacia fines del sexenio operaba con grandes déficits. Los planes de organización ejidal, principal proyecto echeverrista que contemplaba el fortalecimiento del ejido y su superación económica, también fracasaron, pues implantados por instancias estatales que excluían a los campesinos del proceso de toma de decisiones, los alejaron del proyecto. A la vez, esta estrategia subestimó la fuerza de los núcleos locales de poder que, en muchos casos, sobornaron a los agentes estatales y derivaron hacia sí los beneficios del proyecto.

Junto con la crisis económica, el Estado perdía legitimidad y bases sociales: el espectro monolítico del sistema de poder empezaba a fracturarse. En el transcurso del sexenio de Echeverría, varios sectores sociales se alejaron del andamiaje corporativo del Estado, en la búsqueda de vías organizativas y políticas propias.

Destacan, en primer lugar, los empresarios, los que, si bien en algunos casos y coyunturalmente fueron beneficiados por la política expansionista del echeverrismo, por lo general se alinearon, bajo la hegemonía del grupo Monterrey, en contra de aquellos aspectos redistributivos, estatizantes y "aperturistas" que conformaban la estrategia del "desarrollo compartido". El desacuerdo con el marco de acción del equipo gobernante aglutinó a varios sectores empresariales en torno a una organización central -el Consejo Coordinador Empresarial- que unía por vez primera a todos los empresarios del país, superando ampliamente los límites organizativos de las distintas cámaras (Concanaco, Concamin, Canacintra). La burguesía contaba ahora con un foro nacional, desde el cual podía, en posición de fuerza, cuestionar el "desarrollo compartido".

Otro aspecto de este avance político provino del intento de los empresarios agrícolas de formar una organización propia, la UNAN, al margen de la Confederación Nacional de la Pequeña

Propiedad, que a través de la CNOP se insertaba en el partido oficial. Un creciente acercamiento -manifestado a través de pactos de solidaridad y acciones conjuntas- entre los sectores rural e industrial de la burguesía, fue otro signo de consolidación de esta clase, sobre todo en el último bienio del sexenio echeverrista, cuando los grandes propietarios se sintieron amenazados por las tomas de tierras y la incapacidad estatal por controlar el movimiento campesino.

Desde el ámbito de las clases dominadas, también cundía el cuestionamiento. Si bien la política echeverrista asumió tintes populistas buscando relegitimar el sistema político, varios movimientos populares irrumpieron en el transcurso del sexenio. Entre el proletariado urbano, nació la búsqueda por un sindicalismo independiente del Estado y de la CTM y que, iniciado por los electricistas, se expandió hacia otros sectores obreros.

En forma paralela surgen los movimientos urbanos en demanda de vivienda, agua y servicios -con un elevado saldo en invasiones de terrenos y predios- protagonizados por los habitantes marginados de las ciudades, en gran medida emigrantes recientes del campo en crisis. La guerrilla urbana alcanza significativa actividad, subvirtiendo la tradicional estabilidad política e involucrando a jóvenes y estudiantes, por lo general.

Los campesinos, por su parte, agobiados por la reducción de sus espacios de subsistencia, así como de las fuentes de empleo, se lanzan a una lucha tenaz por la tierra, que involucra invasiones, marchas, toma de dependencias oficiales y aun la autodefensa armada. En algunos casos se crean formas de organización complejas, que aglutinan varios sectores sociales; en otros, luchas aisladas se transforman en movimientos regionales. Pese a la intención mediadora de funcionarios agrarios y del mismo presidente, las luchas crecen y se desarrollan, forjando líderes propios, en virtual desconocimiento de las centrales oficiales que buscan cooptar los movimientos. El proyecto estatal que buscaba organizar al ejido bajo tutela estatal, prosperó poco, pues los campesinos ejidatarios se resistieron a procedimientos y directrices que los colocaban como meros ejecutores de políticas institucionales. La colectivización fue entendida por los integrantes del ejido como un proyecto coactivo y proletarizante, en tanto significaba la pérdida del control del proceso productivo.

## 4.2 EL HORIZONTE.

Los niveles del deterioro estatal y la soledad del equipo gobernante a inicios del sexenio queda manifiesto en el cuadro anterior. Los impugnadores y disidentes acusaban al equipo echeverrista como el responsable de distintos fracasos, la nueva administración heredaba un vacío de autoridad, que debería ser de inmediato cancelado a través de la concertación de pactos y alianzas sociales. Además, la crisis económica y financiera del régimen condujo al equipo de José López Portillo a suscribir convenios con el Fondo Monetario Internacional, los que condicionaban la ayuda crediticia a la aplicación de una política recesiva de corte monetarista.

Estas nuevas orientaciones cancelaban el papel activo y rector del Estado como dinamizador del proceso de acumulación de capital y regulador de las relaciones sociales de producción, pues determinaban recortes drásticos en el uso del gasto público productivo y social. Incluso anticipaban los montos posibles de elevación de los salarios para 1977, sustrayendo al Estado la posibilidad de administrar la crisis en forma menos desfavorable para las clases dominadas. Con las líneas fundamentales en materia de política económica definidos por el FMI, los márgenes de libertad y acción eran escasos para establecer estrategias mínimas.

A partir de las restricciones mencionadas y en vista del necesario recorte en el manejo del gasto público, el nuevo Presidente buscó crear un ambiente de aceptación y legitimidad con respecto a los empresarios privados: quienes deberían, en ese momento crítico, cumplir con papeles fundamentales para la vida nacional, en materia de inversión y creación de empleos, sustituyendo al Estado en esta "responsabilidad social". El discurso presidencial asume un tono reconciliador, buscando destacar el papel positivo que pueden llegar a jugar en la sociedad y dentro de la coyuntura los inversionistas privados. En diversos foros se refiere al papel del sector privado, como responsables de hacer que los beneficios de la inversión se reparta en distintas partes de la República como acto de solidaridad nacional, haciendo de su riqueza acumulada fuente de generación de empleos.

Es dentro de este marco que nace el proyecto conocido como Alianza Para la Producción, intento por reactivar la producción industrial; consistente en un pacto con los empresarios industriales para que repatrien su capital, inviertan en el país y generen empleo. La idea es combatir la inflación por medio del incremento de la producción. La forma es "haciendo convenios, dando facilidades, estímulos, el manejo de todos los recursos del sector público, incluso su capacidad crediticia y su control sobre el crédito" (1)

Entre los estímulos oficiales más importantes, junto con los

fiscales y crediticios, esta el tope a los aumentos salariales, que se convierte en una palanca importante para la recuperación de la rentabilidad del capital. En 1977 frente a un aumento en los precios del 20%, los aumentos salariales fueron del 10%.

Con el fin de consolidar este proyecto, se requería de una tregua en el enfrentamiento entre los sectores en oposición en la sociedad. Entonces se abandona en el discurso oficial el tono populista del sexenio anterior, que indicaba la concentración del ingreso como causa del descontento popular y en contraste empieza a resaltar los beneficios de una reconciliación social. La fuerte represión a los movimientos huelguísticos independientes en 1977 y a otros movimientos populares impidió un estallido popular y significó un avance en la consolidación del proyecto gubernamental.

### **El primer bienio.**

Durante el periodo 1977-1979 se observa la noción de que el rescate del campo, sector en crisis y estratégico para la economía nacional, deberá correr por cuenta del capital privado. Mas que ningún otro sector, el agropecuario exigía fuertes inyecciones de capital, bajo la forma de crédito, tecnología y organización; ante el fracaso de la estrategia agraria del régimen anterior y las restricciones impuestas por el FMI al gasto público, se considera que la iniciativa privada debe suplir los papeles estatales. Así lo considera el titular de la SARH al manifestar que "las causas del desarraigo de la tierra... Son la falta de capital, la escasa producción que provoca el minifundio y la insuficiente tecnología moderna... La alternativa es el capital privado y la tecnología moderna" (2) asimismo, y en el mismo tono las centrales oficiales se pronuncian al respecto.

Los llamados al capital privado hacen hincapié en que las inversiones se dirijan a los sectores mas empobrecidos del campo, en especial al temporal. Las leyes mexicanas impedían el acceso de propietarios privados a las tierras ejidales. Este espacio conformaba un área propia y autónoma para el usufructo ejidal. Los llamados a la inversión privada se hacen acompañar de promesas de cambios en la legislación que permitan, al margen del sistema de tenencia, la creación de unidades de producción conformadas a través de sistemas de asociación de parte de distintos tipos de propietarios, incluyendo a los ejidatarios y pequeños propietarios.

Por su parte el sector empresarial siempre se había manifestado por la necesidad de "profesionalizar" la agricultura recogió con júbilo la propuesta de esta asociación. Sin embargo la tan anunciada reforma jurídica se da hasta el final del régimen con la llamada Ley de Fomento Agropecuario.

La propuesta de crear unidades de producción, además de representar una enorme concesión al capital privado en la coyuntura, parece responder también a una concepción mas amplia respecto del sector campesino de las áreas temporales. Siguiendo los



planteamientos hechos por el presidente en los primeros tiempos de su gestión se encuentra la idea central de que la nueva área de expansión o de frontera agrícola debe ser la agricultura temporalera, plagada de zonas de subsistencia y minifundismo. Esta zona deberá cambiar sus formas de organización y procesos productivos para convertirse en un área que pueda responder a las demandas alimentarias del conjunto de la población mexicana.

En contraste, la tractorización del campo, en especial de los distritos de temporal se convierte en una de las metas de la política agrícola. El programa de mecanización del campo, elaborado con intervención de la S.R.A., la S.A.R.H. y BANRURAL, en 1978, preveía la importación, en corto plazo, de 60 mil tractores, cifra elevada, teniendo en cuenta que en 1977 el número total de tractores en el campo era de 148,412 (3), es decir, significaba incrementar en poco tiempo en 60% el número de estos equipos. La intensa oposición a este proyecto de parte de varios sectores de opinión, llevo a la reducción de esta cifra a 10 mil tractores.

Todos estos conceptos y líneas de acción que contemplan la modernización de las áreas campesinas a través de la compactación de parcelas y mecanización, se integrarían, finalmente, el cuerpo de la Ley de Fomento Agropecuario. Durante el lapso 1977-1979, las estrategias no llegan a plasmarse en planes y programas o en medidas pragmáticas que alteren la situación del campo. Predomina una gran inercia, derivada de la suspensión de los planes del régimen anterior, de la contención del gasto público para el agro y de la incapacidad estatal por promover los cambios propuestos, teniendo en cuenta, además, la oposición generalizada en el país a las nuevas formulaciones. Esta situación se hace acompañar por inercias y ambigüedades en el terreno de la política relativa a la tenencia y al reparto, también se presenta en forma inequívoca en las determinaciones oficiales con respecto a la política alimentaria.

En el primer bienio de sexenio, cundía entre la opinión publica la noción de que el país debería ser autosuficiente en materia alimentaria. Las primeras advertencias se habían dado ya a nivel oficial en 1973, cuando el alza de los precios internacionales de los alimentos, el mismo Estado rectificó su política anterior de apoyar el modelo dependiente. La debacle de la balanza comercial agropecuaria, ocurrida en el último periodo del sexenio anterior, en función de las dificultades en los mercados importadores de productos mexicanos, así como del creciente monto de las importaciones de productos básicos, era una seria advertencia para el país, en tanto significaba un progresivo estrechamiento de las fuentes internas de recursos, que tradicionalmente habían podido financiar el desarrollo industrial del país. El uso desmedido de la deuda externa como fuente financiera alterna, fracasados los intentos del régimen anterior por exportar productos industrializados, y en un momento en que el petroleo aun no se imponía sobre el panorama exportador mexicano,

resultaba comprometedor y peligroso. Desde esta perspectiva la autosuficiencia en alimentos era concebida como prioritaria. El discurso oficial compartía esta preocupación nacional y sostenía como una de las metas prioritarias el incremento de la producción de básicos para eliminar esta fuente de evasión de divisas. Distintos voceros gubernamentales se pronunciaban en este sentido. El plan nacional de desarrollo industrial (1979) lanzaba advertencias sobre la problemática de la dependencia alimentaria, destacando que, de seguir por esta vía, en 1982 se emplearía el 21% de las divisas petroleras y para 1990, un 54% de las mismas en la importación de granos y demás alimentos.

Son tiempos de recesión obligada, en consecuencia de la crisis del 76 y de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, el Estado debió reducir su participación en el escenario de la economía mexicana. Se observa un gran retroceso en los estímulos tecnológicos a la producción de básicos: brusca caída en la producción de semillas mejoradas de maíz y frijol del orden del 50%, respecto al ciclo 74-75, así como cortes en fertilizantes y plaguicidas se hacen acompañar de una enorme reducción en las áreas bajo extensión agrícola: si en 1976 el área maicera bajo asesoría técnica era de 1,708,087 hectáreas, para 1977, esta baja a tan sólo 540 mil, recuperándose al siguiente. (4)

En cuanto al financiamiento oficial concedido al agro, se observa un decrecimiento en términos reales entre 1976 y 1979: si en 1975 se otorgaron 6,249 millones de pesos, para 1979 ésta cifra se reducía a 5,006 millones de pesos. (5)

La superficie ejidal y de temporal habilitada por Banrural en el mismo lapso se estancó en torno de los 3 millones de hectáreas. Una situación similar se observa con respecto a la superficie habilitada de maíz, disminuyendo la de frijol y trigo. (6)

En cuanto al aparato oficial de comercialización, en el caso del frijol y del sorgo, incremento considerablemente la captación; en cuanto a maíz, el aumento fue insignificante y en el caso del trigo disminuyó. (7)

Hacia 1979 las directrices pragmáticas que orientaban la política alimentaria empezaban a mostrar sus limitantes. Las condiciones que habían fortalecido y alentado el paradigma de las ventajas comparativas en los primeros ciclos del sexenio -precios internacionales reducidos para los cereales y elevados para los productos de exportación- empezaban a disiparse. Después de una coyuntura favorable para la exportación, con un lapso de duración de 1976 a 1978, nuevos brotes de proteccionismo hacían su aparición, en especial en el mercado norteamericano. Sin embargo, ahora no se trataba tan solo de un movimiento coyuntural, sino que adquiría rasgos de mayor permanencia, pues derivaba del fortalecimiento de sectores competitivos a los productores en el interior de Estados Unidos, que deseaban desplazar la oferta mexicana en el área de hortalizas fundamentalmente. Hacia fines de

1978, surgía lo que se denominó como "la guerra del jitomate": el bloqueo a los productores del noroeste mexicano, la acusación de "dumping", la baja en los precios y finalmente el acto formal de parte de los agricultores de floridita de petición al departamento del tesoro de Estados Unidos de sanciones a los productores mexicanos, con base en una vieja ley de 1921 que prohibía la venta de productos extranjeros por debajo del costo de producción. De fracasar la petición, se hablaba de la imposición de impuestos adicionales a los productos agrarios mexicanos. (8)

Coincidiendo con el embargo cerealero a la Unión Soviética con las malas cosechas de 1979 en México, Estados Unidos encontraba destino para el 40% del total embargado. México en 1980 duplicaba sus importaciones en maíz, trigo, frijol, sorgo y soya, adquiriendo en el mercado norteamericano 7 millones de toneladas de estos productos, el mayor monto importado hasta entonces: las importaciones alcanzaban los 1,794 millones de dólares, habiendo crecido 150% en relación con 1979. Habiendo exportado productos con un valor de 1,564 millones de dólares, la balanza se convertía en deficitaria. Estos montos se incrementaban si se consideran el total del sector agropecuario, pues el comportamiento de la balanza pecuario es también deficitario. (9)

A mediados de la gestión de JLP, se derrumba el modelo de las ventajas comparativas en materia alimentaria.

El boom petrolero se da a principios de 1980. El enorme incremento en la plataforma petrolera y las reservas probadas, en condiciones de creciente valorización del hidrocarburo en el mercado internacional, cambiaba radicalmente las perspectivas económicas del país y provocaba reacomodos internos, dejando atrás planteamientos y estrategias elaborados en medio de la recesión del primer ciclo y bajo la subordinación del fondo monetario internacional. El Estado, gracias al avance petrolero, se fortalecía y poco a poco recuperaba papeles y espacios perdidos coyunturalmente con la crisis de inicios del sexenio. El Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1978-1982, se inscribía dentro de esta recuperación, llegando a formular importantes reestructuraciones para el aparato industrial, en la búsqueda por constituir ramas exportadoras de importancia que, estructuradas en torno a nuevas zonas portuarias, lograran competir favorablemente en el exterior. Hacia 1979 los ingresos provenientes del petróleo se duplicaban debido a los grandes incrementos en el volumen exportado, así como el gran alza que tuvieron los precios; a la vez México se convertía nuevamente en sujeto de confianza bancaria internacional, por lo que los créditos fluyeron en gran escala hacia el país. Incrementos en el crédito, la demanda y subsidios fiscales, junto con el mantenimiento de los topes salariales, dinamizaron la inversión privada, creciendo la producción manufacturera en 9 y 8.5% En 1978 y 1979 respectivamente. El eje de la recuperación económica era, sin duda, el desarrollo de la actividad petrolera: el Estado, en tanto gestor inmediato de la

explotación del hidrocarburo, se legitimaba y rápidamente recuperaba sus funciones de rectoría en la economía y la sociedad. Se reconocía que:

"El petroleo lleva el fortalecimiento del Estado, el cual aumenta su capacidad para conducir el desarrollo de acuerdo con las prioridades sociales en la estrategia e induce, con pleno respeto a las libertades económicas que consagra la constitución, comportamientos económicos acordes con dichas prioridades."(10)

En abril de 1980, el gobierno da a conocer el Plan Global de Desarrollo, según el cual, con el apoyo de las divisas petroleras y la conducción estatal, se intentaría una reorientación de la economía mexicana, buscando una mayor integración, reducción de los niveles de dependencia tecnológica y finalmente una inserción mas favorable en el mercado internacional. A nivel industrial, el objetivo era construir un fuerte sector de bienes de capital, estimular ramas cuya producción pudiera ser competitiva externamente y finalmente apuntalar la industria de bienes básicos, siempre relegada, con el fin de ampliar el consumo de las mayorías. Para el campo, urgía apoyar la producción de alimentos en las áreas temporaleras, para alcanzar la autosuficiencia en este renglón: para este fin se dirigiría al sector una proporción siempre creciente del gasto publico. La distribución del ingreso, la generación del empleo y el apoyo a zonas marginadas se inscribían en el marco de la política tendiente a alcanzar la autosuficiencia. El Plan Global definía también una política petrolera nacionalista, cuyos límites de explotación deberían ser las necesidades internas y no los requerimientos norteamericanos, que contemplan la constitución de amplias reservas de hidrocarburos mexicanos, para hacer frente a eventuales bloqueos de la OPEP. En materia de política exterior, se incrementaban los niveles de autonomía, con acercamientos a cuba y apoyo a la revolución Sandinista. Finalmente la decisión de no ingresar al GATT, pese a al fuerte presión externa, ponía de manifiesto intenciones de autonomía que poco tiempo antes no se hubieran podido plantear ni ejercer.

En medio de un ambiente de optimismo nacional, renta petrolera y "voluntad política" estatal, nace el Sistema Alimentario Mexicano, programa que con apoyo de las nuevas divisas, buscaría cumplir con las orientaciones respecto del reordenamiento del campo temporalero y las metas de autosuficiencia, distribución del ingreso y generación de empleo, planteadas en el Plan Global de Desarrollo. Se inauguraba una etapa -de corta duración- para el campo mexicano, en que los objetivos de autosuficiencia alimentaria substituirían ampliamente los viejos conceptos de la dependencia o ventajas comparativas; por otro lado, se rescataría de la tradición agrarista, la intención de alianza entre el Estado y los campesinos. Quedaba -también por un breve lapso- enterrada la tan defendida estrategia de la asociación entre el ejido y el capital

privado.

### 4.3 LA DETERMINACION.

El SAM se inserta en los nuevos lineamientos que en materia de política agraria define el plan global de desarrollo: reconoce como objetivos generales el incremento de la producción de básicos para alcanzar la autosuficiencia en este renglón; el desarrollo de las zonas campesinas temporales, el cambio tecnológico, la distribución del ingreso a través del consumo subsidiado a las mayorías, la alianza entre el Estado y los campesinos en el proceso productivo, la organización de los productores, etc.

El marco de referencia del que parten los estrategias del SAM incluye los supuestos siguientes:

- A) México dispone en la coyuntura de "todas las posibilidades históricas y materiales" para cambiar el rumbo del país hacia un desarrollo autónomo, que permita "crecer sin la atadura del estrangulamiento externo y la servidumbre financiera". Urge pues revertir las tendencias que inciden sobre la desnacionalización del país: como parte de esta perspectiva esta el logro "de una adecuada y autosostenida producción y consumo de alimentos populares con un propósito redistributivo del ingreso". (11)
- B) Reconociendo que el alimento, el "bien salario" por excelencia, no puede someterse a las veleidades de la oferta externa (imperfección de los mercados internacionales de granos, utilización política de los alimentos, etc.), Sostiene que los precios internos deben elevarse, a veces, por encima de los internacionales. Plantea una nueva racionalidad para el sector agropecuario, "toda vez que el sector no cumple ya con la vieja tarea funcional al modelo de industrialización por substitución de importaciones, transfiriendo brazos y divisas". La reorientación al mercado interno, con el fin de crear empleo y a la vez liberar divisas, constituye la meta necesaria.
- C) El Estado mexicano, "fuerte y organizado como pocos", puede realizar las transformaciones requeridas, induciendo acciones, "concertando alianzas populares para transformar finalmente viejas necesidades en activas demandas".(12)

Es posible observar que varios de los supuestos mencionados se inscriben dentro de la perspectiva optimista y utópica que dio marco a la nueva coyuntura: las nociones de desarrollo autónomo y alianzas populares magnificaban las potencialidades del petróleo, así como del Estado Nacional, por reorientar la economía y sociedad mexicana. Sin embargo, también destacan indicaciones validas por su universalidad: la consideración de que el alimento, en especial el bien salario, es de la mas alta prioridad estratégica para el

país y que por lo tanto debe ser producido internamente, rompe con los supuestos pragmáticos de la política alimentaria anterior, que, siempre enfilada hacia objetivos de corto plazo, no percibía los riesgos presentes en el mercado internacional de granos, al que concebía como fuente inagotable de alimentos baratos.

Uno de los rasgos que llega a individualizar al SAM y definir su carácter novedoso y específico es la pretensión de conformar un espacio alimentario alternativo, que se coloque al servicio de las necesidades de la población de bajos recursos en las áreas urbanas y rurales. Irrumpe el proyecto sobre una realidad alimentaria polarizada, en sus niveles de producción y consumo, entre un sector productivo moderno y transnacional orientado hacia mercados sustantivos y otro, el de bienes básicos, con un aparato productivo fragmentado, dependiente de importaciones, de escasa integración agroindustrial, dirigido hacia los sectores populares.

Afirma Cassio Luisselli: "el SAM está preocupado por las tierras de temporal, por los consumos campesinos, así como por el consumo de la gente marginada de las ciudades". Considera que hay "un espacio por ocupar" en los renglones de bienes básicos como el maíz, frijol, arroz, en parte el trigo, y con relación a la pesca, la sardina, en los que la baja rentabilidad no atrae la atención de la gran empresa. (13)

El marco de acción del SAM trasciende el nivel de la producción y busca extenderse sobre las distintas etapas de la cadena alimentaria, incluyendo la actividad productiva agraria, la industrial, la comercialización y distribución y finalmente el consumo. Desde esta perspectiva, los límites del sistema estarían dados por la determinación del contingente poblacional-objetivo de los programas, así como por la definición de los productos básicos prioritarios y los niveles de consumo requeridos. A partir de esta definición inicial, el proyecto se dirige a la determinación de los agentes, espacios y tecnologías a ser utilizadas en los procesos productivos, agrario e industrial, y por último, con respecto a la esfera de comercialización, identifica los canales y agentes adecuados para recortar costos entre las distintas etapas de todo el proceso, desde la producción hasta el consumo. (14)

El intento por incidir sobre todas las esferas del ciclo alimentario se expresa en los 20 subproyectos de los que consta el SAM: ahí se estudian los distintos aspectos o subsistemas de esta ancha cadena, buscando la organicidad requerida. Si bien el proyecto no contempla la nacionalización de las distintas esferas alimentarias involucradas -en algunos casos constituyen áreas de empresa privada- la coordinación y conducción de todo el sistema son del ámbito estatal.

Teniendo en cuenta el objetivo de que el sistema atienda el consumo de las poblaciones carentes y de escasos recursos, el SAM parte con un diagnóstico del consumo actual de esas mayorías, a

través de encuestas representativas, conjuntamente con el instituto nacional de la nutrición. El análisis arroja como resultado, índices graves de desnutrición para 35 millones de mexicanos, de los cuales 21 millones viven en el medio rural, que no alcanzan a cubrir los mínimos normativos nutricionales de 2,750 calorías y 80 gramos de proteínas. El SAM pretende atender la parte mas vulnerable de esta población: clasifica como población objetivo preferente a 19 millones de personas. En seguida establece patrones y niveles de consumo a través de la formulación de una canasta básica recomendable, la cual deberá llegar a la población objetivo con descuentos del orden del 30 al 50%, que corresponderían al subsidio estatal en materia de consumo. (15)

El esfuerzo de distribución deberá ser reforzado por campañas de difusión, que rectifiquen y combatan hábitos de consumo impuesto por las transnacionales y rescaten patrones de alimentación autóctonos y tradicionales: campañas que deberán ser llevadas a cabo por las instancias estatales de difusión.

El SAM propone una estrategia compleja, en lo que se refiere a la etapa productiva, para lograr la meta de la autosuficiencia en productos básicos. Reconoce al temporal como espacio potencial de incremento productivo, a la vez que lugar original y propicio para el cultivo de los básicos:

"La estrategia de básicos, se centra en un esfuerzo sin precedentes en el temporal aunque no se agota en él. Esto es así porque ahí esta la mayor productividad no satisfecha de nuestra agricultura y porque conocemos el potencial de crecimiento de estas regiones, los grados de riesgos y los niveles tecnológicos actuales y potenciales para alcanzar su capacidad, estimada en 20 millones de toneladas de maíz, esto es, mas del doble que la cosecha total nacional". (16)

El temporal se afirma como la nueva frontera agrícola del país, subutilizado hasta el momento, teniendo en cuenta sus papeles productivos potenciales. Area relegada por las sucesivas administraciones, concebida como zona de reserva y reproducción campesina, con desarrollos desiguales que en algunos casos reportan débil o nula articulación mercantil, asidero de prácticas de producción tradicionales, se transforma en el lugar privilegiado de las políticas gubernamentales: el SAM lo concibe como el espacio potencial de autosuficiencia. Para lograr este objetivo, sin embargo, se requiere eliminar las resistencias a su subordinación, sobre todo convertir la lógica de la subsistencia campesina en conductas productivas que permitan alcanzar los incrementos productivos requeridos por el país. En el régimen anterior ya se habían perfilado intentos semejantes. Los resultados fueron precarios, sin embargo. Los estudios de caso revelaban el uso de métodos autoritarios y procedimientos verticales de parte de las instituciones responsables de difundir y operacionalizar los nuevos lineamientos: los campesinos se resistían a los cambios,



considerando que las propuestas tecnológicas redundarían para ellos en pérdidas económicas y alejamiento del control del proceso productivo. Además, el mando estatal se dispersaba entre distintas agencias, enfrentadas a veces, por lo que, por lo general, redundaba en ineficiencia, tiempos de trabajo interrumpidos, pérdidas de cosechas y endeudamientos del campesino. Por otro lado, la perspectiva de la autosuficiencia no era compartida por todas las agencias económicas estatales. La conducta estatal ahora pretendía corregir estos errores: desde la perspectiva de la necesidad de un mando estatal unificado, la Ley de Fomento Agropecuario, promulgada con posterioridad al SAM, hegemonizaría a la SARH como organismo rector indiscutible en el campo de la producción agrícola; la instrumentalización de esta verticalidad se daría a través de los distritos de temporal, los que, actuando a nivel local, implantarían los proyectos alimentarios. En cambio, el problema de la resistencia campesina a los cambios propuestos por el Estado y que incidían en rupturas de conductas de sobrevivencia, quedaban al cargo del SAM.

El SAM reconocía que la resistencia del campesino al cambio tecnológico se derivaba de los riesgos que implicaba, en términos económicos, la utilización de insumos como fertilizantes, semillas, etc., Además hacían ascender los costos de producción: la posibilidad de sequías o heladas, con la consecuente pérdida de cosechas y endeudamiento, era una variable constante para el productor campesino. También reconocía el hecho de que la producción para el mercado solo se justifica en caso de que el proceso tenga resultados mínimamente redituables, lo que no siempre se logra, mas ante la necesaria inserción de su producto en el aparato de comercialización tradicional. Finalmente, el discurso del SAM resalta varias veces la necesidad de que los productores controlen su proceso productivo, es decir, ejerzan control sobre el cambio tecnológico promovido desde el exterior. Desde esta perspectiva el SAM formula su estrategia hacia el universo campesino con base en tres vías prioritarias de acción:

"Primera: asumiendo compartida y solidariamente los riesgos involucrados en la producción de alimentos, tendiendo de esta manera a abatir entre los productores el cálculo de riesgo e incertidumbre que propicia escasas inversiones, tierras y recursos ociosos;

Segunda: subsidiar por 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 barata y propiciadora de empleo, la mejor forma de inducir crecimiento agropecuario;

Tercera: apoyando el proceso de organización campesina, fomentando la alianza entre el Estado y las organizaciones campesinas en torno a la autosuficiencia alimentaria. Esta organización debe fomentarse en su organización multiactiva,

asegurando una mayor retención de valor agregado por parte de los campesinos que deberían asociarse en torno de sistemas agroindustriales básicos, procurando una mayor integración en cada sistema." (17)

Estos tres planos estratégicos contemplan los nudos estratégicos fundamentales del 'transito' propuesto y buscan neutralizarlos. El Estado compartirá riesgos. En caso de pérdidas en las cosechas, se contempla una modalidad de indemnización que consiste en "un equivalente en especie a la producción promedio que obtiene tradicionalmente".

Otro aspecto que contempla, es que, además de la eliminación del riesgo, el campesino tenga el estímulo de un excedente al realizar el producto: el uso del paquete tecnológico debe hacerse de forma de revertir el ciclo normal de pérdida y endeudamiento, hacia uno que induzca la "retención del excedente y la capitalización de los predios". La inducción hacia la vía mercantil parte así del supuesto de que el Estado no solo actúa como aval en contra de los riesgos, sino que también se compromete con resultados económicos y financieros favorables para la producción campesina. El Estado "cumple un compromiso pendiente que el país tiene con ellos desde hace muchos años" a la vez que "instrumenta un mecanismo que no propicia ineficiencia... Y se incentiva la producción y la productividad". (18)

Otros elementos que contempla la estrategia productiva del SAM son por un lado la incorporación de tierras ociosas al ámbito productivo, así como el rescate de terrenos con vocación agrícola bajo uso ganadero; por otro, se contempla la conversión de la ganadería en un sistema intensivo que, a la vez que libere tierras para el uso agrícola, incremente la productividad, paso importante para satisfacer la demanda siempre incrementada de carne. Forrajes vegetales deben sustituir los granos en la alimentación animal, con el fin de liberar éstos para el consumo humano. La pesca, a la vez, se convierte en elemento importante dentro de la canasta básica debido al alto valor nutritivo del pescado, así como la baja densidad económica de algunas especies.

Esta estrategia de producción primaria debe complementarse con una red de acopio y comercialización adecuada, que elimine intermediarios, tanto en la absorción de la producción, como en la distribución de insumos y productos básicos. Además, se requiere "la reorientación de la agroindustria y de la producción de insumos, así como del aparato de ciencia y tecnología a lo largo de toda la cadena". (19)

Respecto de otros instrumentos de política económica, como los precios de garantía, se reconoce su carácter limitado, pues por lo general tiene efecto sobre los productores mejor ubicados, que en el corto plazo pueden reorientar cultivos de acuerdo con su remuneratividad. Desde este ángulo, el SAM expresa que la política

adecuada es la de cambio tecnológico a largo plazo que afecte positivamente a los productores menos favorecidos, en combinación también con una estrategia oportuna en los precios de garantía. Esta debe contemplar, dentro del objetivo prioritario del incremento productivo en los granos básicos, una reversión en el proceso de sustitución del maíz por el sorgo. Por lo tanto la relación de precios debe hacer del maíz un cultivo más competitivo y ventajoso que el sorgo: poco a poco se revertiría el modelo alimentario forrajero hacia uno que finalmente satisficiera las grandes necesidades alimentarias de la población.

Otra propuesta, la que busca la organización campesina, pretende disipar los efectos negativos que ejerce sobre el campesino la verticalidad institucional. Desde esta perspectiva, una organización fuerte, para lograr la meta de la autosuficiencia, permitiría que el proceso se diera bajo la forma de una alianza entre el Estado y los protagonistas campesinos y no bajo una forma de subordinación. Este punto de vista intenta difundir la idea de que el cambio tecnológico no deberá ser aceptado pasivamente, sino que deberá ser "decidido", de tal forma que no sea impuesto, sino que resulte de una "apropiación" del mismo por el campesino. Aquí se plantea la necesidad de que el proceso cuente con "organizaciones autónomas de productores sustentadas en el control de su proceso de producción":

"Las organizaciones de productores desempeñan un papel relevante en la secuencia tecnológica contenida en la estrategia de producción-ingreso, pues refuerzan las condiciones que permiten el control del proceso productivo por parte de los productores primarios, para establecer desde esta posición, relaciones interactivas estables con otros agentes de la cadena alimentaria". (20)

Como resultado de las propuestas mencionadas y en especial del proyecto que concilia autosuficiencia alimentaria, cambio tecnológico y distribución del ingreso, se llega también a la resolución de la dificultad que plantean los escasos consumos campesinos,

"Pues la subalimentación es esencialmente un problema de pobreza, cuya mejor solución es la reactivación productiva de quienes la padecen".

Así es como:

"Impulsar como productores de granos básicos a los empobrecidos campesinos de temporal... Y su papel, simultáneo, como sus principales consumidores, nos da una correlación estratégica de la mayor importancia". (21)

Sin embargo, si bien el programa plantea expandirse en el largo plazo hacia la mayor parte del campo mexicano, quedan

excluidos de esta vía de desarrollo rural, aquellos campesinos, que por "lo extremadamente reducido de sus recursos (de 1/2 a 2 hectáreas de temporal) no podrán subsistir como agricultores", debiendo convertir en "sujetos de política de empleo y subsidio al consumo en otros ámbitos". (22)

Se advierte una de las limitantes del SAM, dado que probablemente los campesinos "no viables" conformen la mayor parte de los productores del campo mexicano, situación sobre la cual el proyecto no profundiza. De esta forma el SAM no podía resolver más que en una forma marginal, a través del empleo en las áreas viables, uno de los problemas básicos que afecta a la población del campo: la escasez del recurso tierra y su desigual distribución con base en sistemas de tenencia polarizadores.

En suma, las propuestas básicas del SAM para hacer frente a la problemática de la escasez alimentaria en el país, la injusta distribución del ingreso en el campo y la desnutrición de las masas agrarias y urbanas, involucran medidas de distinto orden y ámbitos de acción también heterogéneos. Desde el ángulo de la producción alimentaria, contempla con prioridad la incorporación de áreas parcelarias tradicionales al cambio tecnológico y por consiguiente una mayor inclusión mercantil de economías hasta entonces volcadas en primera instancia hacia la autosubsistencia.

Por otro lado, la búsqueda de una jerarquía de cultivos que privilegie los básicos sobre los forrajeros y la recuperación de una frontera agrícola bajo uso ganadero para ampliar la oferta alimentaria, son otros agregados importantes por hacer llegar a las masas urbanas y rurales los consumos básicos, llevó al intento por construir un sistema alimentario alternativo, que eslabonara en forma eficiente las distintas etapas del proceso productivo y distributivo, buscando atraer a este objetivo a las agencias estatales comprometidas de una o de otra forma con el aparato alimentario en las ramas básicas.

Cierto que poner en marcha este proyecto en sus varias etapas implica un alto costo financiero para el Estado, pues el subsidio es uno de los instrumentos más importantes para su implantación. (23) La idea era que en un principio las divisas petroleras apoyaran el proyecto: según el plan global, un 25% de los recursos obtenidos por la exportación del hidrocarburo se deberían canalizar al sector rural; posteriormente, y con el avance del proyecto, su mismo desarrollo generaría excedentes que permitirían un circuito propio de reproducción.

#### 4.4 LOS ANALISIS.

Los análisis generados por la puesta en marcha del SAM fueron variados en sus puntos de vista según lo plantea Hugo Azpeitia en su tesis, (el SAM : una interpretación y un estudio de caso en el Estado de Morelos), en donde hace un interesante análisis de los debates provocados por la aparición del proyecto del SAM en diversos sectores de opinión, debido a que toca uno de los problemas básicos del país: la pobreza en que viven las masas campesinas. Es notable lo que en los días posteriores a la aprobación del SAM se vierte en las páginas de los periódicos: se ven repletas de artículos que hablaban en términos elogiosos del SAM.

El citado autor menciona que es posible observar, "usando como criterio la posición que los interpretes toman ante el Estado, tres líneas de análisis. La primera es la oficial: hace una defensa de las posibilidades del proyecto, de su viabilidad y lo ubica dentro del marco de la ideología de la revolución; la segunda que ve en el SAM un proyecto nacionalista y campesinista, pero sujeto a una serie de rectificaciones por parte del Estado, y definiendo un "apoyo critico" al proyecto, ya que pretende hacer una serie de recomendaciones al Estado para que éste no se "corrompa" y no fracase. Por último, la tercera, que ve al SAM como un proyecto de subsidio, coyuntural, tan durable como los precios altos del petróleo en el mercado mundial, y que apunta a controlar a un sector del campesinado por la vía del crédito, los subsidios y las instituciones gubernamentales como la SARH".(24)

En adelante, someramente, se menciona lo observado en los planteamientos de cada una de las líneas de análisis y que constituye un muy interesante debate. Del primer conjunto de planteamientos se menciona lo que se ha dado en llamar la línea oficial para la cual "el SAM constituía la solución mas acertada a la crisis de producción de alimentos. Para éstos los recursos petroleros eran la base a través de la cual se podría lograr la recuperación del sector agrícola. Era el momento de abandonar la política de la "ventaja comparativa" y romper en definitiva con la dependencia alimentaria. Para los arquitectos del SAM México contaba con los recursos (tierra, hombres, recursos y técnicas) para hacer realidad el hermoso sueño de la autosuficiencia. Comentaban, por ejemplo, que había subutilización del potencial agrícola, porque se desaprovechan recursos, era el caso de las zonas de temporal donde se podrían incrementar en 20 millones de toneladas la producción de maíz. Y que si esto no ocurría de esa manera era porque no se impulsaba un cambio tecnológico adecuado".(25)

Prosiguiendo con la línea de análisis oficial "planteaba que todavía existían 10 millones de hectáreas de frontera agrícola, de

las cuales en un plazo de tres años se podrían incorporar tres millones. La conversión de la ganadería extensiva en intensiva, permitiría la liberación de tierras para la producción de granos. Para esta línea el SAM no tenía mas límites que los que marcaba el artículo 27 constitucional. En esta perspectiva el petróleo había abierto las puertas del "paraiso" de la autosuficiencia, y solo bastaba la "omnipotente" intervención estatal para dar solución al problema". (26)

Finalmente, "desde el punto de vista de los artífices del SAM el problema del agro era un problema de producción, por lo que elevar los índices de producción y productividad en el campo a toda costa, era el objetivo central. Para esta línea la solución al deterioro productivo se reduce a la planificación del Estado para modernizar las zonas de temporal. Si bien reconoce los problemas económicos y políticos que padece el campo, considera que la modernización por sí sola atenuara los conflictos sociales, pues se contará con la suficiente producción alimentaria para satisfacer las necesidades de toda la población. El problema de fondo, es el de la propiedad sobre la tierra y la transformación sustancial de su régimen -demanda central del movimiento campesino de la época- quedaba prácticamente sin ser considerado". (27)

En la segunda línea de interpretación, se consideraba al SAM como "un proyecto campesinista y nacionalista que había que defender e impulsar, pero le planteaba al Estado una serie de críticas y vicios que podían impedir el triunfo del proyecto. Este sector era claro en cuanto a indicar la "falla" principal del SAM: no planear el problema del reparto agrario. Lo critica por su sesgo productivista y, mas cercana del pensamiento cardenista, aconsejaba al Estado para que apoye "verdaderamente" a los campesinos y restablezca la alianza que se dio en los treinta. Sus críticas iban orientadas a hacer del SAM un "verdadero proyecto campesino", indica como obstáculos para el SAM: la burocracia y autoritarismo del Estado, lo cual puede evitar que los beneficios y los subsidios lleguen realmente a los campesinos y no sean aprovechados por "las compañías trasnacionales, la iniciativa privada y los terratenientes" o demandaba una "participación democrática de los campesinos en el proyecto." (28)

Además, "en el mes de agosto, durante el V Congreso Mundial de Sociología Rural, el SAM fue fuertemente criticado, ante los asesores de la Presidencia que intentaron hacer una defensa del proyecto. En la revista Proceso se comenta que "el SAM no salió muy airoso de su primera prueba ante la opinión publica." (29)

Finalmente en la tercera línea de analisis del SAM se indica que ésta es "la que vio en el SAM un proyecto que respondía a una necesidad de la acumulación de capital en la fase actual de desarrollo del capitalismo mexicano: crear condiciones para que disminuya el costo de reproducción de la fuerza de trabajo en general, pero de manera particular en la industria; aumentar la

productividad de la fuerza de trabajo, para que se eleve la tasa de plusvalía, era el objetivo central y mas general del SAM , pero además pretendía presentarse como una solución a la crisis política y social en el campo." Indica que el mismo SAM lo reconoce de la manera siguiente:

"Hoy por hoy, el sector agropecuario se muestra crecientemente incapaz de seguir apoyando el crecimiento general de la economía. Este crecimiento, cuyo dinamismo devendrá de los excedentes ocasionados por las exportaciones de petróleo, generará un aumento significativo de la demanda de alimentos y materias primas que, si no se cubre con producción nacional, las importaciones correspondientes serían de tal magnitud que disminuirían apreciablemente la parte de excedente petrolero que puede dedicarse a fines productivos.

Por otra parte, la insuficiente oferta de alimentos prueba que debido a los bajos niveles de productividad que prevalecen en el sector, éste no podrá seguir subsidiando con productos a bajos precios el costo de la reproducción de la fuerza de trabajo en los sectores industriales y de servicios.

Finalmente, el sector rural carga con la mayor subocupación y desempleo abierto de la sociedad mexicana, cuyas proporciones ya no inciden tanto en el abaratamiento de la fuerza de trabajo en otros sectores como en provocar tensiones que mantienen en deterioro permanente el orden social y en peligro la estabilidad política." (30)

Con mayor claridad, Francis Mestries plantea esta línea de análisis en su artículo "el SAM una alternativa real?" Publicado en enero de 1981. Para este autor un análisis crítico del SAM llevaba a "conclusiones bastante alejadas de las proclamas campesinistas y nacionalistas de sus defensores dentro y fuera del aparato estatal."

Desde su punto de vista el SAM :

"en el fondo, es un programa que apunta hacia un mayor desarrollo del capitalismo en el campo, al buscar una mayor integración al mercado del campesino de subsistencia y al subordinarlos al capitalismo estatal. Expresa así una necesidad imperiosa del capitalismo mexicano, la de abaratar los elementos constituyentes del valor de la fuerza de trabajo -particularmente los alimentos-, condición para sostener altos niveles de acumulación." (31)

Comenta, además, que quitando la paja campesinista de la que se cubre el SAM , sus objetivos reales eran:

1. Presentarse como una alternativa al reparto agrario.

2. Limitar el éxodo rural.
3. Propiciar el control económico y político del campesinado.
4. Fortalecer una capa de campesinos ricos en el campo. (32)

Finalmente el antropólogo José de Val quien se ubica en esta misma línea de análisis, declara: que el SAM era un "monstruo de gabinete" y que era una "sutil estrategia, mas anticampesina que la política alemanista." Estas criticas se centran en el punto número 60 del primer documento del SAM dado a la opinión publica, en el que se plantean los apoyos tecnológicos y los subsidios, con lo que se pretende propiciar que la mayor parte de los campesinos produzcan y retengan excedentes y propiciar la capitalización de los predios, sin embargo los productores de infrasubsistencia -los que tengan de 1/2 a 2 hectáreas en mal temporal- no podrán subsistir como agricultores y conviene compactar áreas para que una parte de ellos alcancen viabilidad como productores y otra parte de ellos pasen a ser sujetos de otras políticas de empleo y subsidio.

Jose de Val plantea que la propuesta de compactar parcelas, que hacían los planificadores del SAM , "afectaría a no menos de 350,000 parcelas, es decir familias de seis miembros cada una, lo que implicaría alrededor de dos millones cien mil mexicanos." El antropólogo preguntaba "a donde van esos campesinos?". Es a estos campesinos, los que no alcancen tierra o dicho en las palabras del SAM : "que no sean viables como productores", hacia los que van dirigidos los subsidios al consumo. De esta manera un problema de grandes implicaciones políticas y sociales se veía reducido a un problema de planificación: "sobran campesinos".(33)

Concluyendo, se afirma que ciertamente para esta línea de análisis no hay ilusiones en cuanto a la política "campesinista" del Estado; por el contrario, veía en el SAM un forma sutil de control sobre el campesinado.



#### 4.5 EL COMPLEMENTO LEGAL DEL SAM : LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO.

El otro eje de la política agraria de López Portillo fue el aspecto legal, constituido por la Ley de Fomento Agropecuario. Hacia fines de 1980, en medio del auge productivo y de los éxitos del SAM , reaparece sorpresivamente el proyecto de ley tantas veces anunciado por el régimen de López Portillo desde el principio de su gestión: ahora llega a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación. Pese a la cerrada oposición con que muchos sectores del mismo partido gubernamental -entre los que destaca la diputación obrera- acogieron el proyecto de ley, este fue finalmente aprobado en enero de 1981.

La Ley de Fomento Agropecuario recogía muchos de los planteamientos estratégicos hechos para el sector agropecuario a principios de sexenio, destacando el referido a la formación de unidades de producción a través de la asociación entre ejidatarios, comuneros y propietarios privados. También rescataba las propuestas de aplicación de la Ley de Tierras Ociosas en áreas ejidales y de compactación de parcelas, en un intento por eliminar el minifundio y restringir los usos de la tierra con fines de subsistencia. Asimismo incluía propuestas más recientes, como la recuperación para usos agrícolas de terrenos de agostadero "susceptibles de cultivo", afectando los intereses ganaderos. Sin embargo, su carácter novedoso en relación con los planteamientos de principios del sexenio -que auguraban para la iniciativa privada papeles hegemónicos- radicaba en que se producía bajo el signo de una creciente recuperación de la función rectora estatal. Es así como la nueva propuesta encerraba un contenido fuertemente estatizante, transformando a la SARH en la instancia hegemónica que debería ejercer un estricto control, en lo fundamental, sobre el temporal, planificando los usos del suelo, las tecnologías, las formas de organización, etc., y supeditando a los productores, así como a los aparatos estatales involucrados con la producción, transformación y comercialización de los productos agrícolas, a sus directrices. Además arrancaba de motivaciones que no estaban incluidas en las propuestas anteriores y que involucraban el objetivo de la autosuficiencia alimentaria. Es de recordarse que este objetivo, aunque presente en el discurso oficial desde los primeros tiempos del sexenio, de hecho no constituía parte de la política estatal, convirtiéndose en prioritario a principios de 1980 con el SAM . Por primera vez la prioridad de la autosuficiencia alimentaria adquiriría un estatuto legal.

La nueva legislación nació bajo la justificación de operar como instancia jurídica requerida para la operacionalización del SAM. Sin negar cierta validez a esta aseveración -pues la ley da cobertura legal, y con esto una mayor garantía de permanencia a objetivos básicos del SAM , como la autosuficiencia alimentaria y la conversión del temporal en el lugar de expansión de las

estrategias alimentarias, se considera que la LFA constituye un proyecto propio, con líneas de acción distintas a las del SAM. Además, este último proyecto, en contraste con la ley, supera el marco agropecuario para proyectarse hacia otras esferas como la pesca, la industria y el consumo urbano.

Brevemente se comenta adelante que se distinguen al menos tres instancias en la Ley de Fomento Agropecuario:

- Rectoría estatal y planificación;
- Usos del suelo e interés nacional y
- Unidades de producción: una asociación entre desiguales.

La LFA reivindica el ejercicio de la rectoría estatal sobre la producción agropecuaria, buscando normarla según los requerimientos de la autosuficiencia alimentaria: en el artículo 8, Título I del Reglamento de la LFA se lee:

"los productos alimenticios básicos que formen parte de la dieta de la población, deberán tomarse en cuenta de manera prioritaria en la elaboración de los estudios técnicos que se formulen con motivo de la utilización de las tierras aptas para la producción". (34)

La planificación del sector se transforma en un ejercicio necesario y pasa a integrar un capítulo de la LFA. La SARH es nombrada como el organismo que deberá ejercer este mando conferido por el Estado, debiendo "planear, organizar, fomentar y promover la producción agropecuaria y forestal". Según las prioridades establecidas por la Ley. La Secretaría deberá: "señalar los cultivos... Mayormente productivos, dando preferencia a los básicos; proponer el uso apropiado de los suelos, con el objeto de aumentar la productividad, promover la organización de los productores para el cumplimiento de los programas..." (35)

Asimismo deberá promover 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. (36)

A la vez, el Plan Nacional Agropecuario y Forestal elaborado por la SARH indicará: "las metas específicas de producción que deberán alcanzarse en el tiempo, por estaciones, ciclos cultivos, plantíos, en las circunscripciones respectivas..." (37) y también "el racional aprovechamiento de los terrenos de temporal, considerando las características del clima, la regularidad de los ciclos pluviales, y demás condiciones favorables a la producción". (38)

La SARH, a través del plan y de los programas, buscará incidir

sobre casi todos los niveles de producción agropecuaria, indicando patrón de cultivos, usos del suelo, tecnologías adecuadas, ciclos productivos, etc., Convirtiéndose en la instancia inductora de la subordinación de las áreas temporales a los requerimientos alimentarios nacionales. Dentro de este cuadro, los productores no cuentan con capacidad de interferencia: no son contemplados como interlocutores válidos por la institución. Si bien se afirma que para la elaboración del plan, se hace previamente una consulta a los "productores agropecuarios en sus distintos niveles", la Ley no menciona ninguna instancia en este sentido. Por otra parte, en los comités directivos de los distritos de temporal -también mencionados de manera informal como instancias de opinión, los productores, ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios, están débilmente representados, constituyendo una pequeña minoría ante un gran número de representantes estatales. También, la organización de productores es contemplada como un recurso válido para el "cumplimiento de los programas". Los productores, en todo momento, deberán ser convencidos de las bondades del plan por los comités directivos de los distritos de temporal.

Es, sin duda, un rígido planteamiento de verticalidad, que en todas sus modalidades contrasta con la estrategia participativa contenida en el SAM. La vía de "subsunción", que contemplaba la participación de los productores y que reconocía un pacto entre el Estado y los campesinos, desaparece en la LFA.

Sin embargo, la nueva legislación posee también otra intención: la de subordinar los aparatos estatales, involucrados con el sector agropecuario, a su mando, buscando anular los ámbitos de autonomía que parecían regir la conducta de cada institución. La falta de hegemonía se expresaba en un comportamiento errático que impedía la implantación de planes y estrategias, derivando en ineficiencias y altos costos financieros y políticos para el régimen. Esta situación había marcado el régimen anterior, cuando un mando dual y divergente, protagonizado de un lado por la secretaria de la reforma agraria, de otro por el Banco Ejidal, había contribuido a impedir la consecución de los planes centrales. Además, en el ámbito operativo inmediato, en el que intervenían mas agencias oficiales, la desorganización se intensificaba.

La LFA procura otorgar una fuerte hegemonía a la SARH, transformándola en la cabeza de sector y dándole autoridad para planear el comportamiento y niveles de intervención de las demás agencias estatales. (39)

## 4.5 NOTAS

1. Presidencia de la República, El Gobierno Mexicano, marzo de 1977, p. 121
2. Clarisa Hardy, El Estado y los campesinos: la CNC, mimeo, p.125
3. CESPAN, El desarrollo agropecuario de México, pasado y perspectivas, Tomo VI, p. 72, México 1982
4. CESPAN. op. cit., Tomo XII, México 1982, p. 297, 305, 311.
5. Estas cifras corresponden a valores de 1960, ver: Lucía M. Rocha Juárez, Inversión agrícola: un modelo econométrico, explicativo y predictivo, 1950-1982, Tesis de Licenciatura en Economía, UNAM. Cuadro 6.
6. Informe de gobierno 1983. Anexo estadístico. Sector agropecuario y forestal, p. 455.
7. Rosa Elena Montes de Oca, José Zamorano, La articulación agricultura-industria en los principales granos y oleaginosas, Economía Mexicana, sector agropecuario, CIDE, México 1983, p. 75.
8. SPP, Boletín de Información Internacional, septiembre de 1979.
9. CESPAN, op. cit., Tomo IV, cuadro 5, p. 228.
10. SPP, Plan Global de Desarrollo 1980-1982, p. 278.
11. Oficina de Asesores del C. Presidente de la República, Sistema Alimentario Mexicano, primer planteamiento de metas de consumo y estrategias de producción de alimentos básicos, marzo de 1980, Nueva Antropología, No. 17. Mayo de 1981. P. 178.
12. Oficina de Asesores, op. Cit., P. 178.
13. Cassio Luisselli, El SAM, problemas de un esfuerzo, (entrevista), Comunidad CONACYT, junio 1980, año VI, No. 114.
14. SAM, Medidas agropecuarias y pesqueras, estrategia de comercialización, transformación y consumo de los productos de la canasta básica recomendable, México, mayo 7, 1980.
15. Oficina de asesores, op. Cit., P. 182.
16. Oficina de asesores, op. cit., P. 194.
17. Oficina de asesores, op. cit., P. 194.

18. Oficina de asesores, op. cit., P. 205.
19. Cassio Luisselli, op. cit.
20. Rosa Elena Montes de Oca, op. cit., P. 105-106
21. Oficina de asesores, op. cit., P. 193.
22. Oficina de asesores, op. cit., P. 205.
23. Para 1980, se consideraba necesario una erogación de subsidios a la producción del orden de 50 mil millones pesos y para el consumo 35 mil millones, los que correspondían a un 5% del presupuesto total del sector público y quedaban un poco abajo del presupuesto asignado a la SARH en 1980.
24. Azpeitia, Hugo, El SAM : una interpretación y un estudio de caso en el Estado de Morelos, Tesis de Licenciatura en Sociología, FCPYS, UNAM 1985.
25. Ibidem, p.
26. Ibidem, p.
27. Ibidem, p.
28. Ibidem, p.
29. Citado por: Azpeitia, Hugo, op. cit., p.
30. Citado por: Azpeitia, Hugo, op. cit., p.
31. Citado por: Azpeitia, Hugo, op. cit., p.
32. Citado por: Azpeitia, Hugo, op. cit., p.
33. Azpeitia, Hugo, op. cit., p.
34. Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario, Ley Federal de Reforma Agraria. op. cit.
35. Ley de fomento agropecuario, Título Primero, Artículo 4o, op. cit.
36. Ley de Fomento Agropecuario, Título Segundo, Capítulo II, Artículo 17.
37. Ley de Fomento Agropecuario, Título Segundo, Art. 7.
38. Ley de Fomento Agropecuario, Título Tercero, Cap I, Art. 25.
39. El plan formulado por la SARH indicará: "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..." Ley de Fomento Agropecuario, Tít. II, Cap. I, Art. 7o. Ap. V.

## 5. CONCLUSIONES

## 5.1 EVALUACION: PERSPECTIVAS Y LIMITANTES

El SAM nace en una coyuntura en que gracias al dinamismo petrolero, el sector gobernante buscará reestructurar la economía del país en términos de reducir sus niveles de dependencia del exterior. Dentro de esta perspectiva "reordenadora", el SAM propone restaurar equilibrios en la esfera de la articulación entre campo y ciudad, perdidos y desdibujados con el avance trasnacional. Preocupado por los consumos de la población empobrecida, y considerando el alimento un bien estratégico y prioritario, se propone construir un modelo alimentario alternativo que contemple los requisitos nutricionales de los sectores urbanos y rurales de escasos ingresos. Esta estrategia, favorable a los millones de mexicanos marginados y empobrecidos, también tiene otras derivaciones, que si bien no aparecen en forma explícita en el documento -cuyo énfasis está puesto en el binomio autosuficiencia-distribución del ingreso- destacan objetivamente como resultantes del mismo. Un espacio alimentario para las masas, cuya expresión concreta es el suministro subsidiado de la canasta básica, conduce también a la estabilización en los salarios, pues el monto del mismo requerido para el gasto alimentario se estanca o baja con efectos favorables sobre la rentabilidad del capital. El Estado, bajo la forma de la "canasta básica", reduce los costos de producción del empresario, constituyendo los subsidios al consumo un aporte al capital. El Estado a través del SAM, recupera la noción de que el alimento en tanto bien-salario es estratégico y "no puede someterse a las veleidades de la oferta externa" y a "mercados tan imperfectos como el internacional de granos cerealeros y oleaginosos". (1)

Esta noción de autosuficiencia alimentaria ya se encontraba presente desde los cincuenta, razón por la cual se instrumentó la "revolución verde" en el trigo y en menor escala en el maíz: los subsidios estatales a la producción de estos bienes -excluidos los campesinos- hablan de esta preocupación. El modelo alimentario trasnacional introduce cortes abruptos en cuanto a prioridades alimentarias, y al controlar el espacio agrícola, desde fines de los sesenta, con los conocidos resultados: reducción de la disponibilidad interna y abastecimiento desde el exterior.

Desde esta perspectiva, el SAM representa un vuelco hacia posturas oficiales anteriores, que buscando proteger la producción interna de alimentos básicos; sin embargo, supera ampliamente el marco en que se daban estas políticas de autosuficiencia, al proponer la constitución de un sistema alimentario, que contempla la integración de las distintas fases productivas, agrícolas e industriales, y de realización. La política anterior utilizaba algunos instrumentos económicos para alentar a los productores: precios de garantía, subsidio a insumos, crédito, es decir, un "paquete" favorable; pero los aparatos de comercialización eran



fundamentalmente privados, excepción hecha del caso del trigo, y sobre los consumos, había escasa incidencia estatal. Este terreno alimentario fragmentado y costoso debido al excesivo intermediarismo, deteriorado aun mas con la introducción del modelo trasnacional, es el punto de partida del SAM , cuya ambición es construir un sistema eficiente fuertemente eslabonado en sus distintas etapas, con el resultado de la eficacia y la oportunidad. El SAM representa un hito en la "conciencia estatal" respecto de la inserción y lugar que debe ocupar la producción de los bienes-salario en la vida económica del país.

A partir de los setenta, con Echeverría, se había recuperado lentamente la idea de que el país debía producir sus alimentos básicos: sin embargo, se carecía de una estrategia que orientara los procesos para la consecución de este objetivo. Los instrumentos tradicionales eran insuficientes para una recuperación productiva; la desorganización institucional, enorme, y finalmente el discurso político se separaba de una práctica inmersa en los patrones de la dependencia alimentaria. Antes este cuadro, definido por pragmatismos y carencia de rumbos, el SAM constituye un parteaguas, pues proporciona al Estado un verdadero instrumento de acción: con sus 7 mil cuartillas y 20 subproyectos incluye diagnósticos globales y sectoriales, múltiples estrategias y núcleos programáticos indicativos de la evolución de las distintas áreas y sus vínculos sistémicos, así como de sus respectivos plazos.

Es decir, a partir del SAM , el Estado mexicano posee una guía de acción para resolver su problema alimentario, instrumento del que carecía anteriormente. Ciertamente es que tener en las manos un proyecto no es todo: se requieren recursos para ponerlo en marcha y sobre todo una decisión política, que permita orientar todas las instancias burocráticas hacia un mismo objetivo, factores que han ensombrecido la marcha del proyecto.

Desde otra perspectiva, el SAM desempeña también un rol de legitimación. El Estado al preocuparse por construir una brecha alimentaria para la población sin recursos, adquiere rasgos de Estado benefactor.

En términos generales, se puede afirmar que el SAM , en tanto estrategia estatal para el área alimentaria, con derivaciones favorables para la población de bajos recursos, para el capital y para el sistema económico en su conjunto, a la vez que instrumento de legitimación, encierra grandes potencialidades. Sin embargo, también se detectan contradicciones y limitantes:

A) Proyecto derivado de una coyuntura favorable, cuyo sostenimiento es el espejismo petrolero, supone un continuo y creciente flujo de recursos hacia las distintas áreas que deben conformar el "sistema alimentario", muchas de las cuales están aun

por construirse; en otras, los avances son parciales. Se debe recordar que el punto de partida del SAM es un espacio fragmentario, con vacíos, etapas poco eslabonadas y que construir a partir esta realidad un complejo alimentario, supone fuertes y constantes inversiones. Es un proyecto estructurado sobre los subsidios: difícilmente la masa marginal que constituye la población-objetivo del SAM, logrará cambiar su status social y económico, de tal forma de poder prescindir de la ayuda estatal en materia alimentaria. Si bien el SAM es optimista en cuanto a la posibilidad de que parte de esta población-objetivo logre superar su condición de pobreza, a través del desarrollo productivo que proyecta para las áreas de temporal (con base en la retención de parte del excedente), este cambio sólo se podría efectuar en forma restringida. El subsidio que implica el cambio tecnológico sobre áreas empobrecidas pero viables, difícilmente podría ser retirado, pues es difícil pensar que sin el mismo puedan subsistir como unidades mercantiles. Luego hay que pensar en el esfuerzo de inversión que significa construir canales de comercialización adecuados sobre gran parte las áreas productivas, objeto del SAM; la "viabilización" de las tierras temporales supone una gran expansión en infraestructura hidráulica, caminos, electrificación, etc. Otras áreas, como la agroindustria, el sector de investigación, la producción de insumos, deberían de ser fuertemente apuntaladas. La consecución de los objetivos de corto, mediano y largo plazo del SAM, requieren de un Estado rico que, a la vez que alimente con recursos a los sectores productivos, construya infraestructura e incremente sus tareas asistenciales para con la "población objetivo".

Las limitaciones en este renglón quedaron a descubierto cuando dos años después de iniciar su implantación, el país se hundió en una de las mas graves crisis financieras, derrumbándose dramáticamente los planes construidos bajo el aliento de la quimera petrolera: el SAM sería desmantelado.

B) Un proyecto de largo alcance como el SAM, para mantener su continuidad, requiere también una gran dosis de voluntad política y fuerte apoyo social. Sin embargo, pese a que el análisis indicaba potencialidades legitimadoras para el proyecto, éstas nunca se concretaron: los campesinos, demasiado alejados del Estado y, en muchos casos, en lucha frontal contra el mismo, lo vieron con desconfianza y lo repudiaron. Las centrales oficiales, cada vez mas aisladas, no pudieron construir las mediaciones necesarias para que el proyecto fuera aceptado. La transitoria práctica del SAM no logró mas que cumplir con los objetivos de aumento en la producción, por lo cual muchas veces fue caracterizado como tecnocrático y productivista. Los fines distributivos del proyecto tuvieron escaso impacto, por lo cual la "población objetivo" se mantuvo al margen: sin articulaciones sociales, que en un mediano plazo podrían haberse dado, se derrumbo el SAM, tan pronto cesó la "voluntad política" institucional que le dió origen.

C) El SAM se define como "una estrategia viable en el contexto de la actual sociedad mexicana". (2) Se podría agregar que busca también no alterar grandemente la correlación de fuerzas vigente. Los espacios que se propone utilizar no implican desplazamientos de áreas bajo dominio privado. Se pretende "coexistir", ocupando espacios alternativos y vacíos aún: a esto se refiere Cassio Luisselli, cuando afirma que "en los sistemas básicos campesinos hay un espacio que se debe ocupar". Desde esta perspectiva, se pretende dejar intacto el sistema alimentario construido por las trasnacionales, subestimando su potencial de hegemonía. En la entrevista ya citada, el coordinador del SAM afirmaba:

"No creo que (la industria trasnacionalizada) sea un impedimento. Considero que es un dato, un hecho, que además revela no tener presencia en muchos de los alimentos básicos de la dieta popular, porque no son áreas de gran rentabilidad. Las trasnacionales se han orientado a sectores medios y altos, de consumo suntuario..." (3)

La perspectiva de un sistema dual y paralelo, conformado de una parte por las trasnacionales, de otra por el Estado, y consumidores distintos, subestima la capacidad de expansión de la gran industria alimentaria, así como su "vocación" hegemónica.

De hecho las trasnacionales se han apropiado -vía contratos de producción- de las mejores tierras del campo mexicano, han subsumido los aparatos estatales a sus necesidades, controlan gran parte de la producción de insumos y más que eso, su expansión se da también a nivel de los consumos populares. Varios productos de escaso valor nutritivo, como los refrescos, pastelillos, etc., conforman parte de la dieta de los trabajadores; pero más importante que esto, varios de los bienes que integran la "canasta básica", trazada por el SAM, son producidos por las trasnacionales: baste mencionar los productos derivados del trigo, las oleaginosas y aceites comestibles, la leche y derivados, el huevo y otros. Desde esta perspectiva, la industria trasnacional se ha apropiado de más espacios que aquellos que se circunscriben a las capas medias y altas de la sociedad, por lo que, de no proceder a una reestructuración global de la industria alimentaria, el "espacio alimentario nacional", reivindicado por el SAM, constituye otra quimera. El ocupar brechas y vacíos de la industria trasnacional es incongruente con el propósito de integrar un sistema alimentario para las masas: se observa una contradicción entre objetivos demasiado ambiciosos y marco de acción demasiado estrecho.

D) Respecto del planteamiento del SAM, referido a la viabilización de la agricultura temporalera mediante el cambio tecnológico, con efectos importantes sobre la situación económica del productor campesino, también se hallan limitaciones. El SAM, a través del subsidio estatal, pretende elevar la productividad de las tierras de temporal, buscando que el campesino retenga el

excedente, de tal manera de desencadenar un verdadero proceso de "desarrollo rural". Se supone que los efectos de esta política alcanzarán la mayor parte de los productores, exceptuando aquellos cuyas parcelas son demasiado reducidas -de 1/2 a 2 hectáreas- para la implantación del cambio tecnológico.

Ahora bien, suponiendo que el paquete tecnológico, para rendir resultados, requiere de condiciones climatológicas favorables, en especial de humedad, de terrenos no erosionados y de cierta compactación de tierra, resalta el hecho de que gran parte del temporal campesino carece de estas condiciones mínimas para hacer viable el proyecto; la limitante no sólo el tamaño de la parcela, sino que cuentan también otros aspectos de carácter estructural. La viabilización de gran parte de los terrenos campesinos depende mas que de los instrumentos indicados por el SAM, como los insumos, riesgo compartido, crédito, etc., de un enorme esfuerzo estatal por mejorar la calidad de las tierras y sobre todo por crear una infraestructura hidráulica que permita contrarrestar los efectos de las sequías.

Por otra parte, algunos estudios indican que el 83% de las unidades campesinas no producen lo necesario para sus necesidades de reproducción, requiriendo de ingresos extraprediales para subsistir. En términos absolutos se estaría hablando de 1.8 millones de unidades dentro de un total de 2,212,406. De este total, 935,965 unidades son consideradas como "sin potencial de autosustentación alimentaria", incluso "si se les incorpora la mejor de las opciones técnicas disponibles o posibles", es decir, son inviables aun a largo plazo; otras 900,932 unidades, caracterizadas como "autosustentables a largo plazo" se harían viables siempre y cuando hubieran mejorías de infraestructura, reorganización parcelaria y dotaciones de tierras complementarias, o sea, requieren de agua, compactación de tierras (expulsando población) y reparto complementario. (4)

Es decir, en la actualidad quedarían fuera del ámbito del cambio tecnológico y de la acción del SAM, el 83% de las unidades campesinas. Proporción que podría reducirse a corto plazo, si el Estado estuviera decidido no solo a crear infraestructura, sino a repartir tierras, incrementando el espacio campesino. Con las actuales dimensiones no hay viabilización posible.

Si se observan estas cifras, se detectan uno de los puntos mas vulnerables del SAM: solo podría incidir sobre un 17% de la población campesina. Lo que nuevamente contrasta con sus planteamientos respecto de generar un proceso de "desarrollo rural" que alcanzara la mayor parte de los productores campesinos.

La pretensión totalizadora del SAM choca con el sistema de tenencia de la tierra en México, que deja para los campesinos un espacio marginal, de escaso potencial productivo, problema que no es contemplado en el proyecto, pero que si incide sobre el,

debilitandolo.

E) Otra situación contemplada en forma ambigua por el SAM es la relativa al sistema de tenencia ganadero. Conocidas son sus aseveraciones respecto de los efectos nocivos de la ganadería extensiva, al expandirse sobre tierras agrícolas y susceptibles de reparto. Además reconoce la baja productividad de esta rama. Lo que conlleva a una oferta restringida para el mercado interno y precios elevados. Para resolver este problema, propone un sistema intensivo de explotación que a la vez que incremente la productividad, libere tierras para usos agrícolas, situación que deberá alcanzarse a través de políticas adecuadas y con base en la fijación de los nuevos índices de agostadero. Sin embargo, es conocido el hecho de que la ineficiencia y la forma extensiva de esta actividad deriva del carácter de las leyes al respecto, que determinan las superficies de cada predio según la capacidad natural de los suelos requerida para alimentar 500 cabezas de ganado. De esta manera, los coeficientes de agostadero se amplían en la medida en que los pastos sean naturales y se reducen en caso de que sean trabajados o artificiales, por lo que el ganadero opta por la solución "extensiva". La única forma efectiva de resolución de este problema, según los expertos en esta materia, es un cambio en la legislación, de forma tal que se fije una extensión máxima a la superficie ganadera y no un límite determinado según el número de cabezas, con base en estos nuevos límites, el ganadero se vería estimulado a elevar la productividad de sus terrenos, si quisiera incrementar sus hatos y su rentabilidad. (5)

El SAM, pese a diagnósticos oportunos sobre el tema, no contempla la necesidad de modificar el estatuto jurídico de la propiedad ganadera, confiando en que los nuevos índices de agostadero resolverán el problema de la productividad, cuando éstos se encuentran aun anclados sobre las nociones que estimulan la ganadería extensiva. (6)

El SAM, sin haber resuelto el problema que critica, el sistema de explotación extensiva, propone una reorientación del ganado nortño de exportación hacia el trópico húmedo, región que registra el mayor avance ganadero de los últimos tiempos y que al invadir áreas campesinas, reporta un gran número de conflictos sociales en la última década. La conversión de la región húmeda en zona de engorda de los becerros nortños sin cambios en los medios legales que limiten la superficie ganadera, agudizaría aun mas la problemática social en estas áreas, situación que el proyecto no contempla.

Aquí está otra de las limitantes básicas del SAM, pues parte de la crisis social y agraria del campo mexicano se debe a las características actuales del sistema de explotación ganadera, avalado a su vez por la legislación en materia de tenencia de la tierra en este renglón.

Por un lado objetivos muy ambiciosos, por otro medidas que tendían a redistribuir el ingreso y que eran demasiado débiles para poder frenar o desviar tendencias como la ganaderización y la transnacionalización de la agricultura. Este tipo de medidas no podían incidir profunda y permanentemente sobre la estructura de producción agrícola, esto no era mas que un sueño que tenía tras de sí al pensamiento Cepalino de la época de la sustitución de importaciones.

Es evidente que las posibilidades de aumentar la producción de alimentos básicos al grado de dejar de importar no era imposible, pero esto sólo se daría de manera coyuntural, ya que la elevación en la producción de granos estaba basada en los subsidios, y en la medida que estos desaparecieran la producción de básicos se iría para abajo. El SAM no era una estrategia que pudiera haber revertido los problemas estructurales de México, con lo que la continuidad de la crisis parecía ser su futuro mas cercano.

El cambio tecnológico de la unidad de producción campesina debía ser adecuado a la lógica campesina, sin embargo, se impulsó un proceso de tractorización, fortaleciendo la tendencia al desempleo, debido al desplazamiento de fuerza de trabajo. El aumento de los precios de garantía no era "suficiente" para frenar el proceso de pauperización campesina y permitirle "acumular", además de que era insuficiente para contrarrestar el proceso de sustitución en el patrón de cultivo, y hacía que se incrementara la renta diferencial. La conversión de la ganadería extensiva en intensiva se pretendía lograr a través de convencer a los ganaderos de la necesidad de modernizarse y dandoles facilidades y apoyos financieros para lograr la transformación, lo que parecen pocos argumentos ante la renta absoluta que puede obtener un ganadero terrateniente.

Como todo proyecto elaborado en el escritorio el SAM carece de una perspectiva de la realidad exacta del interior del ejido, ignora la idiosincrasia del campesino, sus valores, sus formas de pensamiento, su tecnología propia, sus conocimientos de la realidad circundante, sus anhelos, sus deseos. Ello hace que las equivocaciones perpetradas en nombre de la planificación por los planificadores se conviertan en tragedias, literalmente, pues si de por sí los excedentes económicos son exigüos o nulos, al dejar endeudados a los campesinos se está cometiendo un delito de lesa humanidad, una injusticia mayúscula.

La planificación del desarrollo debe tomar en cuenta a los protagonistas de los planes, no sólo como los que van a realizar las acciones sino, sobre todo, como quienes pueden y deben marcar las pautas del proceso mismo de la planeación, so pena del fracaso, tal como le sucedió al SAM , al no tomar en cuenta a los campesinos, por mas esfuerzo que representara el trabajo minucioso y muy elaborado del equipo que formulara el SAM .

Finalmente, toda la planificación moderna siempre cuenta con una perspectiva de futuro, un horizonte temporal de mas de treinta años, esto es una prospectiva. El horizonte de muy largo plazo es una herramienta de mucha utilidad pues permite imaginar el mejor de los futuros posibles y deseables y encaminar las acciones de corto y mediano plazo hacia el rumbo y metas fijadas. Esto significa la elaboración de un proyecto histórico nacional que contenga las ideas, esperanzas, preocupaciones y deseos, de la mayor parte de la población.

**5.3 NOTAS**

1. Oficina de asesores, op. cit. P. 179.
2. Montes de Oca, Rosa Elena, op. cit. p. 118.
3. Luisselli, Cassio, op. cit. P. 88.
4. CEPAL, Economía campesina y agricultura empresarial, Ed. Siglo XXI, pp. 245, 246 y 249.
5. LFRA, Art. 5, Reglamento para la determinación de coeficiente de agostadero, en Ley Federal de Reforma Agraria, Ed. Porrúa, México 1982.
6. Rutsch, Mechthild, El sistema alimentario mexicano y la ganadería bovina de la carne, Nueva Antropología, No 17, mayo 1981



## 6. BIBLIOGRAFIA

- Ander Egg, Ezequiel,  
Diccionario de trabajo social, Ed. El Cid, Argentina 1980.
- Arroyo, G., Gomes de Almeida, S. y Von Der Weid, J.M.,  
Empresas transnacionales y agricultura en América Latina, en:  
Estudios del Tercer Mundo, Vol. 2, junio de 1980, CEESTEM,  
México.
- Azpeitia, Hugo,  
El SAM: una interpretación y un estudio de caso en el Estado  
de Morelos, Tesis de Licenciatura en Sociología, FCPyS, UNAM  
1985.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, México,  
La política económica del nuevo gobierno, México 1971.
- Barkin, David; Suarez, Blanca,  
El fin de la autosuficiencia alimentaria, Ed. Nueva Imagen,  
México 1982.
- Bartra, Roger,  
Estructura agraria y clases sociales en México, Ed. Era, Serie  
Popular, México 1974.
- Bourdieu, P., Passeron, J.C. y Chamboredon, J.C.,  
El oficio del sociólogo, Siglo XXI, Buenos Aires 1975.
- Burbach, R. y Flynn, P.,  
El arsenal cerealero de Estados Unidos, en varios autores:  
La guerra mundial de los alimentos. Ed. Sintesis, Buenos Aires  
1976.
- Cárdenas, Lázaro,  
Ideario político, Ed. Era, Serie Popular, México 1972.
- Ceceña Cervantes, J.L.,  
La planificación económica nacional en los países atrasados  
de orientación capitalista, Ed. UNAM, México 1983.
- C.D.I.A.,  
Estructura agraria y desarrollo agrícola de México, ed. FCE,  
México 1974.
- CEPAL,  
Caracterización de la política agrícola en diferentes periodos  
de los años 20 a los 70, mimeo s/f.
- CEPAL,  
Economía campesina y agricultura empresarial (Tipología de  
productores del agro mexicano), Ed. Siglo XXI, México 1982.

- CESPA-SARH,  
El desarrollo agropecuario de México, Pasado y Perspectivas  
Tomo I al XII, México 1982.
- Comisión de Comercio Internacional y Política de Inversiones,  
La política internacional de los Estados Unidos en un mundo  
interdependiente, Washington, D.C. 1971.
- Colman, O.,  
Agroindustria, renta e internacionalización en la problemática  
alimentaria del capitalismo deformado, Tesis de Doctorado, DEP  
Economía, UNAM, México, 1983.
- Conacosa,  
El sector agrícola, comportamiento y estrategias de  
desarrollo, Documento de trabajo, sep. 1975.
- Contreras, José Ariel,  
México 1940: industrialización y crisis política, Ed. Siglo  
XXI, México 1980.
- Cordova, Arnaldo,  
La ideología de la revolución mexicana, Ed. Era, México  
1973.
- Cordova, Arnaldo,  
La política de masas del cardenismo, Ed. Era, serie popular,  
México 1973.
- Chayanov, A.,  
Sobre la teoría de los sistemas económicos no capitalistas,  
en: Chayanov y la teoría de la economía campesina, Cuadernos  
de Pasado y Presente No. 94, Ed. P. P., México 1981.
- Cockroft, James,  
Precursores intelectuales de la revolución mexicana, Ed.  
Siglo XXI, México 1981.
- Dabat, Alejandro,  
La economía mundial y los países periféricos en la segunda  
mitad de la década del sesenta, en Lecturas de Economía  
Política, Facultad de Economía, DEP, UNAM, México 1980.
- Dabat, Alejandro,  
La inserción de América Latina en la economía mundial, en  
Teoría y Política, No. 1, México 1980.
- De Castro, Josué:  
Geografía del hambre, Solar Hachete, Buenos Aires, 1963.

- Dirección General de Economía Agrícola,  
Econotecnia Agrícola. Determinación de los precios de garantía para los productos del campo, Vol VI, No 11. DGEA, SARH. 1982.
- Dirección General de Economía Agrícola,  
Econotecnia Agrícola. Consumos aparentes de productos agrícolas 1925-1982, Vol VII, No 9. DGEA, SARH. 1983.
- Echeverría, Luis,  
Seis informes de gobierno, Secretaría de la Presidencia, México 1976.
- Eckstein, Salomón,  
El ejido colectivo en México, Ed. FCE, México 1978.
- Esteva, Gustavo,  
La batalla en el México rural, Ed. Siglo XXI, México 1980.
- Estévez, J. y Portilla, B.,  
El hambre, reflejo crítico del sistema alimentario mundial, en Estudios del Tercer Mundo, vol. 2, Junio de 1980.
- Fabris, Mirtha; Guevara, C.,  
Sector campesino, conducta productiva: 1960-1980, en Economía Mexicana, Serie Temática, Sector Agropecuario, CIDE, México 1983.
- FAO,  
Cuarta encuesta alimentaria mundial, Roma, 1977.
- Feder, Ernest,  
El imperialismo fresa, ed. Campesina, México 1977.
- García, Marcelo,  
Alimentos y política internacional de los Estados Unidos, en Cuadernos del CEESTEM, No 3, CEESTEM, México 1980.
- García, Rolando:  
Nature pleads not guilty: a report of the IFIAS project on drought and man, Londres, Pergamon Press.
- George, Susan,  
Cómo muere la otra mitad del mundo, México, Siglo XXI, 1980.
- Gilly, Adolfo,  
La revolución interrumpida, Ed. El caballito, México 1978.
- González Hinojosa, Manuel,  
Derecho Agrario, Apuntes para una Teoría del Derecho Agrario Mexicano, Ed. Jus, México 1975.

- Gutelman, Michel,  
Capitalismo y reforma agraria en México, Ed. Era, México 1978.
- Hansen, Roger, D.,  
La política del desarrollo mexicano, Ed. Siglo XXI, México 1976.
- Hardy, Clarisa,  
El Estado y los campesinos: la Confederación Nacional Campesina, mimeo. S/f.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia,  
La modernización de la agricultura mexicana, Ed Siglo XXI, México 1981.
- ILPES,  
Ensayos sobre planificación regional del desarrollo, Ed Siglo XXI, México 1980.
- ILPES,  
Guía para la presentación de proyectos, Ed. Siglo XXI, México 1974.
- ILPES,  
Resumen de los documentos técnicos, para la IV Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, CEPAL-ILPES. Argentina 1983.
- Katz, Friedrich,  
La servidumbre en México en la época porfiriana, Ed. Era México 1980.
- Katz, Friedrich,  
La guerra secreta en México, Ed. Era, México 1982.
- Kautsky, Karl,  
La cuestión agraria, Ed. Siglo XXI, México 1981.
- Kenneth Turner, John,  
México bárbaro, Ed. B. Costa-Amic, México 1973.
- Lenin, V. I.,  
El desarrollo del capitalismo en Rusia, Ed. Progreso, Moscú 1974.
- Lenin, V. I.,  
El imperialismo, fase superior del capitalismo, Ed Progreso, Moscú 1974.

Ley Federal de Aguas,  
Ed. Porrúa, México 1983.

Ley Federal de Reforma Agraria,  
Ed. Porrúa, México 1982.

Luiselli, Cassio,  
El SAM, problema de un esfuerzo (entrevista), Comunidad  
CONACYT, año VI, No 114, México, junio 1980.

Luiselli, Cassio,  
Porqué el SAM?, en: Nexos, No 32, México, agosto 1980.

Luiselli, Cassio; Mariscal O., Jaime,  
El éxito del SAM, en: Razones, No. 56, 22 de febrero-7 de  
marzo de 1980. México.

Luiselli, Cassio; Mariscal O., Jaime,  
La crisis agrícola a partir de 1965, en: Revista del México  
Agrario, año XI, No 1, México 1978.

Luiselli, Cassio,  
Concepción estratégica del Sistema Alimentario Mexicano, en  
memoria. Ciclo de conferencias sobre el Ssistema Alimentario  
Mexicano. Instituto de Estudios Economicos, Politicos y  
Sociales, México 1980.

Lustig, Nora; Perez, Rosario,  
Sistema Alimetario Mexicano, antecedentes, características,  
estrategias y efectos, Problemas del Desarrollo, No 51-52,  
I.I.E., Unam, ago. 82-Ene. 83.

Marx, Karl,  
El capital, Ed. FCE, México 1973.

Marx, Karl,  
Elementos fundamentales para la crítica de la economía  
politica (Grundrisse) 1857-1858, Tomo I.

Marx, Karl,  
Historia crítica de la teoría de la plusvalía, Ed. Brumario,  
Buenos Aires 1974.

Marx, Karl; Engels, F.,  
Obras escogidas, Ed. Progreso, Moscú 1971.

Medina, Luis,  
Del cardenismo al avilacamachismo, en Historia de la  
Revolucion Mexicana, Tomo 18, El Colegio de México, México  
1978.

- Montañéz, Carlos; Aburto, Horacio,  
Maíz, política institucional y crisis agrícola, Ed. Nueva Imágen, México 1979.
- Montes de Oca, Rosa Elena,  
Estilos de desarrollo y política agrícola, mimeo, 1983.
- Mouroz, Jean Revel,  
Aprovechamiento y colonización del trópico húmedo mexicano, Ed. FCE, México 1980.
- NAFINSA,  
La economía mexicana en cifras, México 1981.
- NAFINSA,  
La economía mexicana en cifras, México 1984.
- 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, marzo 1980, Nueva Antropología, No 17, mayo 1981.
- Paré, Luisa,  
El proletariado agrícola en México, Ed. Siglo XXI, México 1977.
- Pereira, Gonzálo,  
Tendencias actuales de la agricultura campesina en temporal, en: Investigación Económica, No. 147, Fac. de economía. UNAM, ene-mar 1979.
- Peña, Sergio de la,  
La formación del capitalismo en México, Ed. Siglo XXI, México 1975.
- Presidencia de la República,  
Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Talleres Gráficos de la Nación, México 1980.
- Presidencia de la República,  
Informes de Gobierno, 1971-1982.
- Reig, Nicolás,  
El comercio exterior de productos agropecuarios México-Estados Unidos, mimeo. S/f.
- Ricardo, David,  
Principios de economía política y tributación, Ed FCE, México 1970.

- Robles, Rosario,  
Notas sobre un campesinado sin cabeza, Teoría Política, No 3,  
México ene-mar 1981.
- Rocha Juárez, Lucía M.,  
Inversión agrícola: un modelo econométrico, explicativo y productivo, 1950-1982, Tesis de Licenciatura en Economía, UNAM.
- Rutssch, Mechthild,  
El Sistema Alimentario Mexicano y la ganadería bovina de carne, Nueva Antropología, No 17, México, mayo 1981.
- Rodríguez G., Gonzálo,  
Sistemas productivos y polarización social en el agro mexicano: introducción y síntesis, en: Economía Mexicana, Serie Temática, Sector Agropecuario, CIDE, México 1983.
- Sabaté, Federico, A.M.,  
Desigualdades interregionales y concentración territorial, Revista Mexicana de Sociología, Num 1 de 1983.
- SAM,  
Medidas operativas agropecuarias y pesqueras, estrategia de comercialización, transformación, distribución y consumo de los productos de la canasta básica recomendable, México, mayo 7, 1980.
- Shulgovsky, A.,  
México en la encrucijada de su historia, Ed. Cultura Popular, México 1978.
- Silva Herzog, Jesús,  
El agrarismo mexicano y la reforma agraria (exposición y crítica), Ed. FCE, México 1974.
- Solis, Leopoldo,  
La realidad económica de México: retrovisión y perspectivas, Ed. Siglo XXI, México 1975.
- Spalding, Rose,  
The mexican food crisis. Analysis of the SAM. Research report, Center for US-Mexico Studies, University of California, San Diego 1984.
- Secretaría de Gobernación,  
Plan Nacional de Desarrollo, México 1983.
- Secretaría de Gobernación,  
Ley de Planeación, México 1983.



- S.P.P.,  
Clasificación temática de los discursos de los Secretarios de Estado, México 1981.
- S.P.P.,  
Cuadernos de filosofía política, no 5, febrero 1980.
- S.P.P.,  
El sector alimentario en México, México 1981.
- S.P.P.,  
Las actividades económicas en México, México 1980.
- S.P.P.,  
Política agropecuaria, Tomo I, México, enero 1981.
- S.P.P.,  
Sistema Nacional de Planeación Democrática, México 1984.
- Suarez, Blanca,  
Las semillas mejoradas y los cambios en el sector agropecuario en México, en: Economía Mexicana, Serie Temática, Sector Agropecuario, CIDE, México 1983.
- Tello, Carlos,  
La política económica, 1970-1976, Ed. Siglo XXI, México 1980.
- Teubal, M.,  
La crisis alimenticia y el tercer mundo, Revista de Economía de América Latina, CIDE, México, marzo de 1979.
- Vernon, Raymond,  
El dilema del desarrollo económico de México, Ed. Diana, México 1973
- Vuskovic, Pedro,  
América Latina ante nuevos términos de la división internacional del trabajo, Revista Economía de América Latina, CIDE, marzo 1979.
- Woolf, Eric,  
Las luchas campesinas del siglo XX, Ed. Siglo XXI, México 1976.
- Yates, Paul L.,  
El campo mexicano, Ed. El caballito, México 1978.

## 7. ANEXOS

ANEXO 1  
 TASAS DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION AGRICOLA EN RELACION CON LA  
 POBLACION: TOTAL MUNDIAL Y REGIONES, 1961-1965 A 1970 Y 1970-1976  
 POBLACION PRODUCCION AGRICOLA

REGION	TOTAL		TOTAL		POR PERSONA	
	1961-65 A 1970	1970 1976	1961-65 A 1970	1970 1976	1961-65 A 1970	1970 1976
ECONOMIAS DE MERCADO DESARROLLADAS	1.0	.9	1.9	2.2	.9	1.3
AMERICA DEL NORTE	1.2	.9	1.4	2.8	.2	1.9
EUROPA OCCIDENTAL	.7	.6	2.2	1.6	1.5	1.0
OCEANIA	1.8	1.7	2.8	1.3	1.0	(.4)
OTRAS ECONOMIAS DE MERCADO DESARROLLADAS	1.4	1.6	3.1	2.0	1.7	.4
EUROPA ORIENTAL Y LA U.R.S.S.	1.0	.9	2.8	2.0	1.8	1.1
TOTAL DE PAISES DESARROLLADOS	1.0	.9	2.2	2.1	1.2	1.2
ECONOMIAS DE MERCADO EN DESARROLLO	2.6	2.6	3.1	2.6	.5	.0
PAISES MGA *	2.4	2.5	3.1	1.9	.6	(.5)
OTROS PAISES	2.7	2.7	3.1	3.1	.4	.4
AFRICA	2.5	2.7	2.7	1.1	.2	(1.5)
AMERICA LATINA	2.7	2.8	2.9	2.9	.2	.1
CERCANO ORIENTE	2.7	2.8	3.1	3.9	.4	1.1
LEJANO ORIENTE	2.5	2.5	3.3	2.6	.8	.1
OTRAS ECONOMIAS DE MERCADO EN DESARROLLO	2.5	2.5	2.3	1.6	(.2)	(.8)
ECONOMIAS ASIATICAS DE PLANIFICACION CENTRALIZADA	1.8	1.7	2.8	2.5	1.0	.7
TOTAL DE PAISES EN DESARROLLO	2.3	2.3	3.0	2.6	.7	.2
TOTAL MUNDIAL	1.9	1.9	2.5	2.3	.6	.4

\* PAISES MAS GRAVEMENTE AFECTADOS

FUENTE: FAO, 4a ENCUESTA ALIMENTARIA MUNDIAL, 1977.

ANEXO 2  
UTILIZACION DE CEREALES COMO ALIMENTOS Y COMO PIENSOS:  
TOTAL MUNDIAL Y REGIONES, 1961-1963 1969-1971 Y 1972-1974

REGION	ALIMENTOS			PIENSOS			PORCENTAJE DE PIENSOS EN EL CONSUMO (ALIMENTOS MAS PIENSOS)		
	1961	1969	1972	1961	1969	1972	1961	1969	1972
	1963	1971	1974	1963	1971	1974	1963	1971	1974
	(MILLONES DE TONELADAS METRICAS)						(PORCENTAJE)		
ECONOMIAS DE MERCADO DESARROLLADAS	90.1	89.6	90.8	197.3	265.4	272.4	69	75	75
AMERICA DEL NORTE	19.2	20.2	20.6	120.2	154.7	149.0	86	88	88
EUROPA OCCIDENTAL	45.4	43.4	43.4	69.3	93.8	103.9	60	68	71
OCEANIA	1.5	1.6	1.8	1.9	3.3	2.8	56	67	61
OTRAS ECONOMIAS DE MERCADO DESARROLLADAS	24.0	24.4	25.0	5.9	13.6	16.5	20	36	40
EUROPA ORIENTAL Y LA U.R.S.S.	68.9	69.7	69.4	60.0	124.2	143.9	47	64	67
TOTAL DE PAISES DESARROLLADOS	159.0	159.3	160.2	257.3	389.6	1.0	62	71	72
ECONOMIAS DE MERCADO EN DESARROLLO	226.6	289.3	312.9	24.1	36.0	41.4	10	11	12
AFRICA	28.4	36.2	29.0	1.3	2.0	2.2	4	5	5
AMERICA LATINA	27.7	35.3	39.7	13.0	21.7	26.1	32	38	40
CERCANO ORIENTE	24.9	31.2	34.1	7.2	8.6	8.8	22	22	21
LEJANO ORIENTE	145.5	186.4	199.9	2.6	3.7	4.3	2	2	2
OTRAS ECONOMIAS DE MERCADO EN DESARROLLO	.1	.2	.2	-	-	-	-	-	-
ECONOMIAS ASIATICAS DE PLANIFICACION CENTRALIZADA	131.6	171.1	185.6	23.2	30.9	33.4	15	15	15
TOTAL DE PAISES EN DESARROLLO	358.2	460.4	498.5	47.3	66.9	74.8	12	13	13
TOTAL MUNDIAL	517.2	619.7	658.7	304.6	456.5	490.9	37	42	43

FUENTE: FAO, 4a ENCUESTA ALIMENTARIA MUNDIAL, 1977.

ANEXO 3  
 PRODUCCION Y EXPORTACION DE GRANOS BASICOS DE LOS ESTADOS UNIDOS  
 (EN MILLONES DE TONELADAS METRICAS CUANDO CORRESPONDA)

PRODUCTOS Y AÑOS DE COMERCIALIZACION	PRODUC- CION	EXPOR- TACION	% DE LA PRODUCCION EXPORTADA	EXPORTACIONES MUN- DIALES	% N. A. DE LAS EXPORTA- CIONES MUNDALES	PRODUCCION DE PAISES MENOS DESARROLLADOS	IMPORTACION DE PAISES MENOS DESARROLLADOS	% DE EXPORTACIONES N. A. A PAISES MENOS DESARROLLADOS
TRIGO								
1975/1976	58	32	55	67	48	121	39	
1979/1980	58	38	66	79	48	143	50	75
GRANOS EN BRUTO *								
1975/1976	185	46	25	76	60	221	15	
1979/1980	225	71	31	101	70	237	27	25
ARROZ								
1975/1976	5	2	40	10	20	302	9	
1979/1980	6	3	50	11	27	321	10	85
TOTALES								
1975/1976	248	80	32	153	52	644	63	
1979/1980	249	112	40	191	59	701	87	

\* GRANOS EN BRUTO: MAIZ, CEBADA, AVENA, SORGO Y CENTENO.

FUENTE: U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, WORLD GRAIN SITUATION OUTLOOK OF 1979/80; WORLD FOOD BOARD, OCT 16 1979.

ANEXO 4  
 PARTICIPACION DE LA AYUDA ALIMENTARIA  
 EN LAS EXPORTACIONES TOTALES DE EE UU, 1955-1980  
 (PORCENTAJES)

P E R I O D O	E X P O R T A C I O N E S		
	PROGRAMA FL 480	COMERCIALES	TOTALES
1955-1959	39.2	60.8	100
1960-1964	30.3	69.7	100
1965-1969	22.9	77.1	100
1970-1974	9.3	90.7	100
1975-1979	5.4	94.6	100
1980	3.0	97.0	100

FUENTE: PREPARADO CON CIFRAS DE AGRICULTURAL STATISTICS. U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE. VARIOS NUMEROS.  
 (TOMADO DE EDUARDO A. SANTOS: EL MERCADO MUNDIAL DE CEREALES: LAS OPCIONES PARA EL TERCER MUNDO. COMERCIO EXTERIOR. VOL. 33, No 6, MEXICO, JUNIO DE 1983, PAG. 555).

ANEXO 5  
INVERSIONES AGROALIMENTARIAS DE ESTADOS UNIDOS  
(EN MILLONES DE DOLARES)

PAIS	1966		1974		1977	
	INV. a	%	INV. a	%	INV. a	%
ARGENTINA	52	17.9	56	10.6	51	7.5
BRASIL	56	19.2	159	30.2	232	34.3
COLOMBIA	14	4.8	19	3.6	37	5.5
MEXICO	107	36.8	191	36.2	205	30.3
PERU	38	13.1	46	8.7	41	6.1
VENEZUELA	24	8.2	56	10.6	110	16.3
TOTAL	291	100.0	527	100.0	676	100.0

AMERICA LATINA 356 643 832

FUENTE: U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE. ELABORADO DEL SURVEY OF CURRENT BUSINESS POR ARROYO, G. Y G. ACEITUNO.

a VALORES CONTABILIZADOS SEGUN "BENCHMARK", 1957.

TASA DE BENEFICIO DE LAS INVERSIONES NORTEAMERICANAS  
EN LA INDUSTRIA

SEIS PAISES DE AMERICA LATINA Y  
PAISES CAPITALISTAS  
DESARROLLADOS

	1966	1974	1977
SEIS PAISES DE AMERICA LATINA			
PRODUCTOS ALIMENTICIOS	10.0	13.7	17.7
PRODUCTOS NO ALIMENTICIOS	10.3	10.8	8.7
TOTAL INDUSTRIAL	10.3	11.0	9.4

PAISES CAPITALISTAS DESARROLLADOS

PRODUCTOS ALIMENTICIOS	12.4	12.9	12.7
PRODUCTOS NO ALIMENTICIOS	8.6	13.1	11.3
TOTAL INDUSTRIAL	8.9	13.1	11.4

FUENTE: U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE. ELABORADO DEL SURVEY OF CURRENT BUSINESS POR ARROYO, G. Y G. ACEITUNO.

"PRODUCTOS ALIMENTICIOS", INCLUYENDO MOLINERIA Y SUS SUBPRODUCTOS, BEBIDAS NO ALCOHOLICAS Y OTROS ALIMENTOS (INCLUYENDO MISCELANEOS)  
"PAISES CAPITALISTAS DESARROLLADOS", INCLUYENDO CANADA, EUROPA, JAPON, NUEVA ZELANDIA, AUSTRALIA Y AFRICA DEL SUR.

ANEXO 6  
PARTICIPACION DE LA INVERSION EN ALIMENTOS  
DENTRO DE LA INVERSION INDUSTRIAL TOTAL DE ESTADOS UNIDOS

PAIS	1 9 6 6	1 9 7 4	1 9 7 7
	%	%	%
ARGENTINA	10.2	7.6	5.5
BRASIL	9.8	6.2	5.9
COLOMBIA	7.3	5.2	8.5
MEXICO	11.5	8.8	8.8
PERU	29.7	29.7	26.1
VENEZUELA	8.5	9.0	12.0
PROMEDIO	11.1	7.9	7.8

FUENTE: U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE. ELABORADO DEL SURVEY OF CURRENT BUSSINES POR ARROYO, G. Y G. ACEITUNO.

TASA DE BENEFICIO DE LA INVERSION NORTEAMERICANA  
EN LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA EN AMERICA LATINA

PAIS	1 9 6 6	1 9 7 4	1 9 7 7
	%	%	%
ARGENTINA	13.5	(17.9)	11.8
BRASIL	16.1	19.5	23.7
COLOMBIA	7.1	21.1	32.4
MEXICO	7.5	16.8	9.3
PERU	7.9	4.3	1.2
VENEZUELA	4.2	23.2	24.5
PROMEDIO	10.0	13.7	17.7

FUENTE: U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE. ELABORADO DEL SURVEY OF CURRENT BUSSINES POR ARROYO, G. Y G. ACEITUNO.



## ANEXO No. 7

### PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION 1983-1988.

#### Objetivos generales.

- Procurar la soberanía alimentaria.
- Alcanzar condiciones de alimentación y nutrición que permitan el futuro desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada mexicano.

#### Corto plazo.

- Mejorar los niveles nutricionales de la población de bajos ingresos, así como los prevalectos en regiones y grupos sociales particularmente afectados. Se orientará también a propiciar una distribución más equitativa de los alimentos entre estratos económicos, grupos sociales y regiones.
- Asegurar el actual nivel de alimentación y nutrición de las mayorías, así como, frente a la presente crisis, proteger el ingreso de la población. Al mismo tiempo, se pretende iniciar los cambios estructurales para el mediano plazo.
- Proteger los niveles alcanzados de alimentación y nutrición, así como el poder adquisitivo de los grupos mayoritarios, a través de la oferta garantizada, a precios accesibles, de un paquete básico de alimentos seleccionados de consumo generalizado y popular.

#### Mediano plazo.

- Atención a los grupos más vulnerables en materia nutricional. Se destaca en este propósito a la población de familias pobres, a los preescolares y mujeres en período de lactancia y embarazo, así como a la que reside en las regiones sur y sureste del territorio. Esta opción es concordante con la búsqueda de una distribución más equitativa de los alimentos en el interior del país y entre distintos grupos sociales.
- Aminorar el desperdicio y el consumo exagerado de ciertos estratos de población y distribuir mejor los productos alimenticios disponibles.
- Modificar la relación funcional y económica entre las actividades agropecuarias, forestales y pesqueras con el resto

de los sectores, orientándose a cerrar entre los niveles de bienestar y participación de la población rural y la población urbana.

### PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION 1990-1994.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 define como objetivo general de la política alimentaria el interés de asegurar el abasto de alimentos a la población en condiciones adecuadas de calidad y precio, sobre todo en beneficio de los grupos de más bajos ingresos.

El Programa Nacional de Alimentación 1990-1994 establece los siguientes objetivos específicos:

- Apoyar la Soberanía Alimentaria Nacional.
- Garantizar la Seguridad Alimentaria, a la población, en términos de: Suficiencia, Disponibilidad y Acceso.

#### Corto plazo.

- Apoyar la disponibilidad de alimentos para cubrir los requerimientos básicos de la población, prioritariamente la de menores ingresos, preescolares, mujeres gestantes y en período de lactancia, ancianos, así como de la que habita en las regiones en las que se registran mayores carencias nutricionales, donde será necesario orientar los recursos derivados de los programas de ayuda alimentaria, hacia esos grupos.
- Fortalecer la coordinación interinstitucional, intersectorial e interregional que permita la articulación del proceso alimentario.
- Sustentar y promover los principios demuestra en los foros especializados de carácter multilateral y regional, así como para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales, en materia alimentaria.

#### Mediano plazo.

- Propiciar el acceso de la población a niveles de alimentación socialmente satisfactorios, para elevar su desarrollo y calidad de vida, con énfasis en los grupos definidos como prioritarios.
- Apoyar la suficiencia, alimentaria mediante el impulso

sostenido de la producción y productividad de los alimentos de origen agropecuario y pesquero, con énfasis en los estratégicos y básicos, sin demérito de aprovechar ventajas comparadas.

- Garantizar el abasto de los alimentos estratégicos y básicos de acuerdo con los requerimientos nacionales de cantidad, calidad y oportunidad, asegurando su disponibilidad.
- Ampliar la participación, organización y desarrollo productivo de los agentes sociales y económicos que participan en el proceso alimentario dentro de un marco de permanente concertación con los sectores social y privado y de coordinación entre diferentes niveles de gobierno.