

El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): una perspectiva política

Javier Arteaga Pérez

Introducción

DE NUEVA CUENTA, MÉXICO AFRONTA una severa crisis en la producción de granos básicos para la alimentación humana. Nuevamente se forma una entidad administrativa (Sistema Nacional de Abasto) para promover la actividad agrícola. Ante este continuo recrear administrativo para hacer frente a los mismos problemas, la eficiencia administrativa queda en entredicho. Sin embargo, la evaluación de las acciones gubernamentales rebasa un mero análisis costo-beneficio. En efecto, como entidad pública, la acción y los objetivos gubernamentales están fuertemente influidos por un contexto social cuyos componentes se relacionan en constante tensión.

El presente artículo pretende describir los procesos sociales que influyeron en la elaboración y ejecución de un programa de fomento agrícola, el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que funcionó de 1979 a 1982, y así mostrar que el proceso gubernamental no surge aislado de las presiones sociales, sino que responde a fuerzas sociales económicas y políticas contradictorias.

El estudio de los procesos sociales y su relación con las entidades gubernamentales puede aportar más luz acerca del tipo de articulación entre el Estado y la sociedad civil para establecer las perspectivas y posibilidades de un mejor funcionamiento del aparato administrativo para que puedan servir en la definición de mejores estrategias de acción conjunta para el desarrollo económico y social.

El estudio de los procesos sociales en la elaboración de estas políticas puede ser una forma de entender la dinámica de la dominación sin partir de peticiones de principio y sin mantenerse en niveles de abstracción que no posibilitan los análisis puntuales. En este sentido, el análisis de las actividades de los actores sociales principales involucrados en estos proyectos y la manera en que se crean nuevas redes de interacción entre las organizaciones campesinas y las gubernamentales, es el tema que sirve para dar cuenta de las relaciones de dominación de la estructura social mexicana. Para llevar a cabo esta tarea, se adopta la perspectiva general de que cualquier decisión administrativa es también una decisión política, originada por procesos sociales que es imprescindible entender para interpretar y prever las consecuencias a mediano y largo plazos de la intervención del Estado en la sociedad.

Este artículo deja de lado tanto las concepciones de una política pública elaborada por un solo actor racional, así como de su fraccionamiento en momentos aislados unos de los otros (elaboración, implementación, ejecución). Estas concepciones llevan a evaluaciones fragmentarias y eficientistas que comparan objetivos formales con beneficios económicos y sociales y analizan sólo un momento del proceso.

Por último, es necesario una aclaración metodológica en relación con las tres fuentes de información en que se basó esta investigación: los documentos oficiales relativos a las estructuras organizacionales y a los objetivos y estrategias de la política agrícola; la revisión de las declaraciones de los participantes en los principales periodos del país, y por último, las entrevistas con informantes clasificados por su inserción en las organizaciones o como observadores externos. Esta combinación de fuentes permitió hacer confrontaciones y complementar la información.

El ámbito rural presenta diversos "protagonistas sociales" (Esteva, 1980) que se derivan del proceso productivo heterogéneo y polarizado y que tienen diferentes pesos políticos y económicos. Por parte de los sectores campesinos tradicionales se encuentran sobre todo ejidatarios y comuneros, organizados principalmente dentro de la Confederación Nacional Campesina (CNC). La creación de ésta no es reciente. El proceso de su fundación nos remite a los años de 1935-1940, en el centro de las pugnas políticas entre Calles y Cárdenas que condujeron al fortalecimiento del poder ejecutivo. Las organizaciones agrícolas ejidales

y comunales (CNC, 1938) se fundaron desde el aparato gubernamental para establecer su base de poder y legitimidad. Estas organizaciones, conjuntamente con la Confederación de Trabajadores de México (CTM, 1936) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP, 1940), conformaron lo que ahora son las bases sociales del Partido Revolucionario Institucional (PRI).¹ Su control de la CNC le ha permitido al Ejecutivo Federal mantener la estabilidad en el campo² y contar con una amplia base de apoyo para legitimar al régimen por medio de la movilización de las masas y de los procesos electorales.

Diferente proceso han tenido las organizaciones de propietarios agrícolas: (Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad, CNPP), industriales (Confederación de Cámaras Industriales, CONCAMIN), y patronales (Confederación Patronal de la República Mexicana, COPARMEX), las cuales se forman, posteriormente al régimen cardenista, como organizaciones de apoyo mutuo, pero fundamentalmente para canalizar las manifestaciones de oposición-negociación frente a las políticas estatales y a las organizaciones ejidales y obreras. Esta situación ha creado un sistema de equilibrio que permite la manifestación de las demandas de los propietarios dentro de los cauces oficiales (la CNPP, se inscribe en la CNOP, que abarca a los sectores medios del partido oficial).

ANTECEDENTES

Ya se habían dado algunos casos importantes de planificación de la actividad agropecuaria, previamente a la formulación del SAM. En febrero de 1975 se creó la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario (CONACOSA), que coordinaba los diversos planes y proyectos de las dependencias involucradas en el campo. Los objetivos de esta comisión fueron el abastecimiento y la autosuficiencia de productos básicos, el incremento

¹ Para un detallado análisis de estas organizaciones, véase la bibliografía que presenta Zapata (1976). La estructura del partido oficial PRI (véase el significado de estas siglas más adelante), agrupa a estas organizaciones centrales y a través de su control ha sido un importante mecanismo de legitimidad y estabilidad del sistema (Reyna, 1979).

² Los procesos de cooptación-control (Reyna, 1979) han presentado una relativa paz en el agro. El apoyo campesino al partido explica por una parte, la política agrícola "blanda" del gobierno. Informantes repitieron la frase de que el campesino está organizado para votar, no para producir.

del empleo, la redistribución del ingreso, la retención de la mano de obra en el campo y la reducción de la dependencia respecto al mercado internacional.

Esta Comisión redactó un Plan Nacional Agrícola (1973-1974), el cual establecía líneas coordinadas para lograr la autosuficiencia en productos básicos a fines de 1976 y establecer una estructura social que permitiese el desarrollo agropecuario, particularmente en las zonas de temporal.

Si bien la CONACOSA contenía ya las metas del SAM, su estructura y funcionamiento eran diferentes. En la definición del problema aún no se planteaba la crisis agrícola en su magnitud; por tanto, la coordinación se remitía a duplicar funciones, a estadísticas comunes y a planes de producción basados en informes propositivos regionales. La estructura adoptada permitía la participación de varias secretarías de Estado, pero sin una autoridad mayor que las coordinase. Como resultado, la CONACOSA no dio muestras de concertar una acción común, ya que ningún secretario permitía la intervención de otro en su jurisdicción. Faltó además la decisión y la presencia de la figura del Presidente de la República para que se lograra la debida coordinación.³

A mediados de 1976 la situación agrícola se presentaba contradictoria e inestable. Los diversos sectores sociales se encontraban enfrentados en la lucha por la tierra y el control de la producción. Las organizaciones agrícolas privadas sentían que las expropiaciones e invasiones avanzaban peligrosamente. Respondieron con declaraciones contra el régimen y con amenazas de huelga que incluso llegaron a realizarse en algunas regiones; además, señalaron el peligro de que en un futuro inmediato escasearan los alimentos.

Para estas organizaciones el centro de la preocupación estaba en la inseguridad de la tenencia de la tierra.⁴ Las organizaciones agrícolas ejidales y comunales, por su parte, comenzaron a aminsonar la agresividad de sus planteamientos para fines de 1976.⁵

³ A niveles técnicos, la CONACOSA aportó estudios de la situación agrícola y fue un elemento importante en la fusión de la SAG y la SRH, así como de la integración de los bancos agrícolas en el Banrural en 1976.

⁴ La COPARMEX y la CANACINTRA mencionan que, por sus indefiniciones, la Ley de la Reforma Agraria propiciaba esta situación (*Excélsior*, 17 y 30 de junio de 1966). El CCE instó al gobierno a que cesaran las invasiones (*Excélsior*, 30 de junio de 1976) y la CNPP pidió una definición total sobre la tenencia de la tierra (*Informador*, 15 de octubre de 1976).

⁵ Ya no se planteaban más invasiones; la CCI decía que el gobierno las utilizaba

Este retroceso podría explicarse quizá por la tónica conciliadora que empezaba a esbozar el candidato a la presidencia, quien señalaba que la Reforma Agraria tenía como objetivo la organización colectiva y la conclusión del reparto agrario.

Sin embargo, el régimen que finalizaba continuaba con una política agresiva de reparto de tierras, aunque dentro de los marcos legales del sistema (*Excélsior*, 26/10/76). Se manifestaba una actitud triunfalista; si bien en ese año hubo un déficit de granos, en 1977 el país volvería a ser autosuficiente (*Excélsior* 3/7, 4/8 y 22/10, 1976).

A partir del 1 de diciembre de 1976, el nuevo régimen presidido por José López Portillo se enfrentó con una cada vez más aguda crisis política y con un creciente déficit de producción de granos básicos. En la toma de protesta el nuevo presidente adopta un carácter conciliador. Llama a la concordia, a la unión, y plantea como meta prioritaria la de alimentar al pueblo para así realizar la justicia social básica. En este primer discurso oficial sugiere la posible finalización del reparto agrario que evite los "recíprocos aniquilamientos" generados por la inseguridad de la tenencia de la tierra. El énfasis en este discurso se pone en la productividad, que llevaría a una elevación de los salarios, a un mayor empleo y a mejores niveles mínimos de subsistencia (López Portillo, 1977).

Para lograr estos propósitos ahí mismo se anuncia la fusión de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) con la de Recursos Hidráulicos (SRH). Con esta supersecretaría se abarcaría, a través de los distritos de riego y de la creación de los distritos de temporal, todas las actividades productivas tanto de los ejidatarios como de los pequeños propietarios.

Envalentonado por esta actitud conciliadora, el sector privado intenta consolidar su posición respecto a la tenencia y la producción agrícola. La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación señala que sólo con un panorama político estable podrán promoverse sus posibles inversiones en el sector agropecuario (*Excélsior*, 18 de abril de 1977), niega la participación oficial en las actividades privadas y exige la devolución de las

para hacer política en lugar de resolver los problemas del campo (*Excélsior*, 12 de septiembre de 1976). La CNC sugería finalizar el reparto agrario y aumentar la productividad (*Excélsior*, 5 de agosto y 18 de octubre de 1976) y planteaba estrategias económicas y legales para incrementar la producción por medio de la planeación (*Excélsior*, 30 de octubre de 1976).

tierras invadidas. Se empieza a vislumbrar un interés en la participación de los sectores industriales y financieros en ciertas actividades agrícolas de exportación y de altos beneficios. La crisis alimentaria es mero pretexto, ya que no proponen compromisos concretos para producir granos básicos.

Las organizaciones ejidales comienzan a rezagarse en la lucha ante una creciente ausencia de apoyo oficial y de dirección política. La promulgación de la ley que penaliza las invasiones en el estado de Querétaro no puede ser derogada a pesar de la fuerte oposición de las confederaciones Nacional Campesina, Campesina Independiente y de Trabajadores de México (*Excelsior*, 29 de abril de 1977).

La política gubernamental en los inicios de este sexenio se traduce en el Plan Nacional Agropecuario (*Informador*, 2 de febrero de 1977), herencia de la CONACOSA que tiene como objetivo aumentar la producción y la autosuficiencia en maíz para 1979 (*Informador*, 4 de julio de 1977). Por otra parte, y como reflejo de este afán conciliador, se propone una "Alianza para la Producción" (*Informador*, 31 de mayo de 1977), la cual pretende conjuntar los intereses y las actividades de los actores industriales, comerciales y agrícolas, para elevar la producción y ofrecer precios más baratos a la población de escasos recursos.

Esta "alianza" buscaba, una vez más, establecer una sola central campesina que unificaría a la CNC, CCI, UGOCEM y CAM, incorporando ahora a la CNPP. Esta alianza permitiría planear y programar las actividades y fomentar la participación conjunta de los productores (Gambon, 1977). Sin embargo, ni esta central ni la participación de los diversos grupos económicos se logró ante la incapacidad de resolver los problemas de hegemonía y de intereses opuestos de las organizaciones, y ante el desinterés de los industriales por participar en la producción de artículos básicos.

En aquellos momentos, la "alianza" sirvió no sólo para ofrecer un aparente clima de concordia, sino para legitimar políticas de algunas agencias gubernamentales. La Secretaría de la Reforma Agraria, por ejemplo, inició el viraje en sus tradicionales actividades de supervisión y dotación en el proceso de tenencia de la tierra y trató de dividir más actividades, redefiniendo su papel como promotora de la productividad y la organización campesinas, todo ello para fortalecer dicha alianza.

La tónica oficial de las diversas dependencias ya no era repar-

tir tierra, sino asegurarles trabajo a las clases rurales (*Excélsior*, 2 de julio de 1977), planteamiento que no se enfrentaba a ningún sector campesino y convocaba a la productividad como base del logro de las necesidades mínimas de la población.

En 1978 el programa de productos básicos fracasó, por los bajos beneficios que ofrecía la producción de bienes de primera necesidad. La Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio anunció un proyecto de distribución masiva sin la participación del Estado (*Informador*, 7 de junio). La presión continuó. La COPARMEX señaló que el reparto agrario había terminado; ahora era el tiempo de la capitalización y de la agroindustria (*Excélsior*, 11 de marzo de 1978).

Los proyectos políticos de las organizaciones no gubernamentales encontraron en este año su concreción. Por un lado, la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad inició un esbozo de política que proponía la fusión de pequeños propietarios y ejidatarios en un trabajo cooperativo para aumentar la producción (*Informador*, 11 de enero de 1978). Por otro lado, se inició la discusión acerca de la vigencia de la Reforma Agraria. En este aspecto, los diversos sectores estaban de acuerdo en que debían modificarse varios artículos dedicados al control de los alimentos (*Informador*, 14 de marzo de 1978).

Quizá el peor año para la agricultura mexicana haya sido 1979. El volumen inusitado de importaciones de granos causó un caos ferroviario (*Excélsior*, 6 de febrero y 6 de marzo de 1979), la deuda externa en el sector rural ascendió a 200 000 millones de pesos y "surgió el fantasma del hambre" (*Informador*, 26 de septiembre de 1979). Ante las constantes presiones, el ejecutivo federal prometió someter al Congreso una ley de planeación y fomento para el próximo periodo de sesiones (*Informador*, 21 de febrero y 6 de septiembre de 1979) que modificara el artículo 27 constitucional y que normara las actividades privadas y colectivas.

El anteproyecto generó inquietudes: el presidente José López Portillo señaló que no podría dividirse la riqueza cuando ésta no existía, y que por lo tanto primero estaba la producción (*Informador*, 14 de noviembre de 1979). Se lanzó una velada amenaza para fomentar la producción: el Estado asumiría la administración y explotación de las tierras ejidales y de pequeña propiedad que no se cultivaran en un 90% como mínimo (*Excélsior*, 1979).

Por otro lado, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hi-

dráulicos señaló la necesidad de equilibrar las importaciones y las exportaciones (*Informador*, 20 de enero de 1979) e impulsó el Plan Nacional Agropecuario, cuya meta era el autoabastecimiento de alimentos básicos (*Informador*, 13 de marzo de 1979). Se esperaba que en el próximo ciclo no se importara ni un kilo de maíz (*Excelsior*, 8 de mayo de 1979).

Por su parte, la SRA continuaba poniendo énfasis en el estímulo de la producción por medio de acciones gubernamentales concertadas, sin tocar el problema de la tenencia de la tierra ni de la participación del sector privado. Esto explicaría la ambigüedad de la primera declaración del presidente relativa al SAM. Se autorizó a los asesores que iniciaran los documentos que darían forma concreta a este esbozo de estrategia con la participación de la SARH. Con este marco general, para el 18 de marzo de 1980 el presidente tenía un proyecto que ofrecer como esperanza de solución a la crisis.

El SAM y la LFA: la red de interacciones

De esta manera, el SAM como estrategia gubernamental para enfrentar la crisis productiva, nace dentro del aparato del ejecutivo federal como respuesta a la crisis productiva con una estrategia neutral que parte de las necesidades de consumo popular y no de la estructura productiva. Esto le permite establecer acciones sin tocar dicha estructura, estrategia que permitirá la coexistencia y el apoyo de la SARH y la SRA con el grupo de asesores.

Esta serie de metas y políticas fueron concebidas por la oficina de asesores del presidente y los técnicos de la SARH. Sin embargo, no se creó una nueva institución. El SAM, como oficina o como grupo de trabajo, legalmente no existía; sus actividades recaían en el Sitema Nacional de Evaluación, presidido por asesores del presidente.⁶

Dentro de este marco de acciones y metas se estableció la participación de diversas agencias gubernamentales y de organizaciones políticas que, actuando en conjunto, lograrían la autosuficiencia alimentaria. Las organizaciones gubernamentales más

⁶ El grupo de asesores de la presidencia lo forman expertos de varias disciplinas que gozan de la confianza del presidente y cuyas opiniones no coinciden necesariamente con las del secretario del ramo. En un sistema donde la selección y el nombramiento de funcionarios obedece a un juego de influencias, y ante la complejidad de los problemas, el presidente busca opiniones alternativas en este cuerpo de asesores.

importantes en estas acciones fueron la SARH, la SRA y la SPP. Éstas elaboraron conjuntamente el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario que establecía las metas de producción. Cada una de estas dependencias tiene un espacio administrativo importante en el aparato estatal mexicano, ya que la SPP asigna los recursos por estado y programa, aprueba los proyectos de inversión y evalúa los resultados; la SARH estructura planes y programas, promueve actividades, autoriza y evalúa la producción y coordina actividades como cabeza de sector; la SRA, además de hacer cumplir la Ley Federal de Reforma Agraria en cuanto a la tenencia de la tierra, participa en la organización campesina.

Además de estas organizaciones de carácter público, otras no gubernamentales participaron en el programa del SAM en virtud de sus recursos financieros y su ascendencia en las zonas rurales (CNC, CCI, CNPP, CT, ABM, CONCAMIN, CONCANACO, COPARMEX, etc.). Sin embargo, sólo participaron en la fase de ejecución, pues se responsabilizó al sector gubernamental del diseño del programa en forma independiente. Por lo tanto, desde el principio, el SAM se caracterizó por ser una iniciativa estatal (Relio, 1981:14). En el diagrama 1 se muestra en qué fases del programa intervienen las diferentes organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.⁷

El surgimiento de un actor social en la estructura burocrática de las secretarías de la Reforma Agraria y de Recursos Hidráulicos, pero con todo el apoyo presidencial, generó una situación diferente a su antecesora, la Conacosa. Primero, no habría una estrategia formal que se enfrentara a otra, sino un esbozo que tenía que negociarse con los otros actores gubernamentales y que generaba indefinición en múltiples áreas. En segundo lugar, este proyecto contaba con el apoyo del jefe político y administrativo del aparato gubernamental, haciéndolo obligatorio para todas las entidades federales (*Excélsior*, 29 de agosto de 1980).

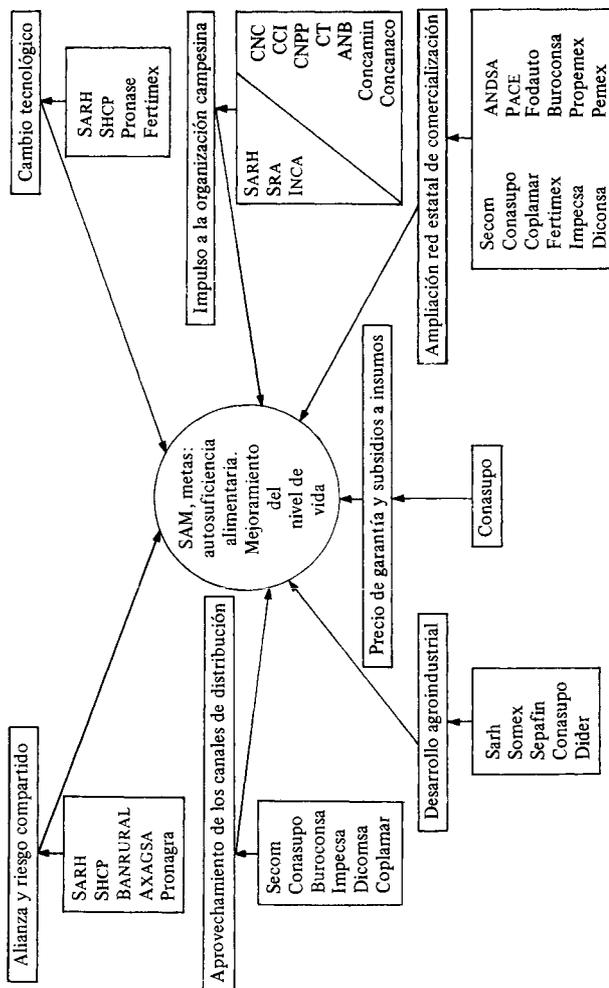
Se ha dicho que uno de los apoyos al SAM para el fomento de la organización campesina y la producción agrícola fue la Ley de Fomento Agropecuario (LFA).⁸ Fue aprobada por el Con-

⁷ Este esquema de participación no es oficial. Se elaboró a partir de declaraciones y documentos aislados. Es sintomático que no se presentase un organigrama formal de participación, tan en boga en el sexenio 1976-1982, quizá para no acrecentar las pugnas entre los diversos organismos.

⁸ Pensamos que en este aspecto no hay contradicción entre el SAM y la LFA en cuanto a que ambas se orientan a fomentar la productividad, dejando a un lado los pro-

Anexo 1

Metas, acciones y organizaciones gubernamentales y políticas del Sistema Alimentario Mexicano*



* Para equivalencias de siglas, véase la lista correspondiente al final del artículo.
 Fuente: Elaborado a partir de: "Sistema Alimentario Mexicano", Síntesis de la Reunión Nacional del día 5 de agosto de 1930, INCA, A.C.: Folletos de la Dirección General de Información y Relaciones Públicas de la SARH, Documentos del SAM de la S.P.P. 1980.

greso de la Unión el 27 de diciembre de 1980.⁹ Tiene por objetivos incorporar al cultivo todas las tierras susceptibles de explotación y fomentar la organización campesina para la producción por medio de comités directivos en cada distrito de temporal (artículo 27). Estos comités tienen la capacidad de establecer y promover programas de producción y están formados por los representantes de las dependencias oficiales y por las organizaciones productivas.

En la LFA se otorga una gran importancia a la SARH, en cuanto se le confiere la programación nacional y la coordinación distrital, convirtiéndola así en la rectora de toda la vida campesina, con injerencia en todos los sectores productivos de todo el proceso de producción, distribución y consumo.

Por otra parte, en el capítulo II del título tercero de la LFA, denominado "Las unidades de producción", se autoriza la asociación entre ejidos y pequeños propietarios para que en el conjunto, y respetando las formas de tenencia de la tierra, se fomente la producción agrícola. La Ley define el minifundio y lo considera de interés público. Se deroga la ley de tierras ociosas y se definen nuevos criterios para la utilización de tierras no cultivadas, todo ello bajo la tutela de la SARH.

Con estas dos acciones, el SAM y la LFA, el gobierno estableció una estrategia de desarrollo agrícola que abarcaba desde el ámbito nacional hasta las actividades locales, involucrando organizaciones sindicales, patronales y oficinas gubernamentales, federales, estatales y municipales, que a través de una acción concertada deberían llevar a cabo estas acciones en todo el país para lograr las metas previstas.¹⁰

La SRA quedó rezagada en las dos estrategias. Su secretario cambió por tercera ocasión (29 de abril de 1980), lo cual indica la debilidad de esta Secretaría en el juego y la insatisfacción del ejecutivo por su desempeño.

blemas de tenencia de la tierra. El acceso de capitales industriales que financiarion al campo es un hecho que ambas acciones permitieron, el SAM implícitamente y la LFA explícitamente.

⁹ Las organizaciones sindicales y agrícolas del PRI y los partidos de oposición señalan que la LFA desarticulará al ejido, romperá el esquema de producción y abrirá las puertas al extranjero (*Excélsior*, 18 de noviembre de 1980).

¹⁰ El incremento de la productividad agrícola en este periodo es innegable. En 1982 la siembra de 19 371 000 hectáreas en todo el país, si bien 2% inferior a la de 1981, rebazó la de 1980 en 11.5%, en 12.5% a la de 1979 y en 18.9% a la de 1978 (*Informe de resultados del SAM al C. Presidente*, noviembre de 1982).

La respuesta de las organizaciones no gubernamentales ante la propuesta del SAM y la LFA no se dejó esperar. El tipo de sus declaraciones, así como sus propuestas, ayudan a entender por qué una determinada propuesta puede beneficiar o no un sector social específico, y por tanto cuál sería el papel del aparato gubernamental en el contexto social nacional.

Ante estas dos estrategias, tanto las organizaciones privadas como las ejidales apoyaron al SAM. Pero este apoyo no corrió con igual intensidad para la propuesta de LFA. En este caso, el gran apoyo continuó proveniente de las organizaciones privadas que se sentían favorecidas por la tónica de esta ley.

Así culminó la elaboración de una política que traduce las demandas y presiones por la vía de la productividad sin salir del marco de la propiedad privada.¹¹

Esta política significaba el triunfo de un sector campesino pequeño propietario, pero también el de industriales y financieros que podían ahora ampliar sus actividades al campo. Organizaciones como la CANACINTRA, la COPARMEX y la CNPP fueron las que ganaron en la elaboración de la política del SAM (Relio, 1981) y la LFA; no se tocarían los cultivos de exportación, sino que serían los de temporal los que se abocarían a lo básico, dejando intactas y aseguradas las ganancias del sector agrícola de exportación.

La correlación de fuerzas que se presenta a partir del análisis de la formulación de la política agrícola se inclina hacia el sector privado. Ello no significa que se ataque al ejidal. En esta situación aparentemente contradictoria en la que todos los sectores sociales ganan, el Estado se fortalece como mediador y como organizador de la actividad agrícola.

En este sentido el SAM, como señala Maestres (1981), presenta una doble acción. Por un lado promueve el desarrollo acelerado del capitalismo agrícola por medio de la tecnificación y el financiamiento del capital financiero e industrial. Por otro, pretende aliviar las tensiones sociales y políticas que se generan a partir del agotamiento de la política del reparto agrario por me-

¹¹ El presidente señaló esto en una reunión campesina al decir que en la bandera de la CNC se debería inscribir: "producción eficiente e ingresos suficientes para los campesinos" (*Informador*, 29 de agosto 1980), frase que es una paradoja al lema oficial de la CNC: "Campesinos de América, Unidos". Desde aquí en adelante, la SARH tiene todo el poder. Administra toda la actividad campesina y la ley le otorga la capacidad de organizar, dictaminar y fomentar toda la actividad campesina.

dio de la productividad y la elevación del nivel de vida vía salarios y la canasta básica (dieta nutritiva).

Así el SAM no tiene enemigos en las organizaciones de la sociedad civil ya que no ataca los diversos tipos de propiedad privada ni determina el tipo de cultivos en forma coactiva, sino por medio del mecanismo de ventajas comparativas. El incremento de la producción es lo que se pretende repartir, no la tierra. Los enemigos que aparecen se ubican dentro del aparato estatal; son los que sienten reducido su papel en la actividad agraria, lo cual se traduce en una disminución de su autonomía y de sus recursos, amén de ser objeto de fuertes críticas.

El cambio de énfasis en la redistribución de tierras hacia la productividad se traduce en un cambio en la relación de poder de la red organizacional. A partir de 1976, con el inicio del nuevo régimen, la SARH se transforma en una supersecretaría con posibilidades de influir en el trabajo, la capacitación y la distribución de la actividad agrícola, y de dominar al resto de las organizaciones agrícolas gubernamentales (la SRA, FERTIMEX, BANRURAL). El SAM significa para esta organización la pérdida de autonomía en la elaboración de la política, pero queda en sus manos su puesta en práctica, lo cual significa la posibilidad de interpretarla según sus intereses.

La organización gubernamental denotada es la SRA. Esta situación se inició desde 1940 en que se detiene el reparto cualitativo de la tierra. La mera distribución sin fomentar verdaderas unidades productivas hizo del reparto una forma de mantener vivas las expectativas campesinas y por tanto un mecanismo de control político (Huacuja, 1981).

La pérdida de importancia de la SRA se refleja en el cambio de estructuras internas. Se reduce drásticamente el número de direcciones. Constantes cambios en la dirección (cuatro secretarios en seis años) indican una conducción variable y contradictoria. Esta Secretaría intenta ahora destacar la capacitación para mejorar la productividad y acabar con el reparto agrario. (En febrero de 1982 rechazó la formación de 12 000 ejidos, *Excelsior*, 13 de febrero de 1981.) *La reforma agraria sería ahora capacitación y organización agraria, actividad que le permitiría sobrevivir.*

Conclusiones

Los procesos de elaboración y puesta en práctica de las acciones

que aquí se han descrito, nos llevan más allá de la mera evaluación de la burocracia en términos de su grado de eficiencia para realizar una política. Se ha señalado que el SAM no era algo nuevo, que la reformulación de anteriores políticas favoreció a una determinada organización, la SARH, y que el SAM no afectó la estructura de propiedad; la solución por la cual se optó fue el incremento de la productividad.

Sin embargo, si retomamos los principales elementos descritos en este ensayo, tendríamos una explicación más global que lleva a comprender una parte de la dinámica del funcionamiento del Estado mexicano. Un aspecto importante de mediación-legitimidad del aparato estatal frente a diferentes sectores sociales se encuentra en los procesos de elaboración y aplicación de la política de distinta forma y con distintos efectos sociales.

En un primer momento, la elaboración del proyecto del SAM obedecería a una situación de legitimidad en donde la crisis agrícola que se presentó en la década de los setenta influyó en los intereses de diversos grupos sociales a nivel nacional, quienes se manifestaron de diferentes formas para que el gobierno tomara una serie de medidas orientadas a dar respuesta a estas demandas. De ahí que el SAM y la LFA respondan de diversas y distintas formas al campesino tradicional y al tecnificado. Las ambigüedades y contradicciones son el reflejo de la participación y de las pugnas entre estos sectores.

Por ello, la solución de incrementar la productividad que postula el SAM no afecta a la propiedad privada y otorga estímulos tanto a ejidatarios como a pequeños propietarios sin afectar su status. Esto sólo podía llevarlo a la práctica la SARH. Es así que las causas del problema son también determinantes en los procesos para atenderlo. El tipo de tenencia de la tierra, la relación entre la actividad agrícola y la industria, el proceso agrícola internacional y el tipo y grado de relación entre los grupos sociales y las dependencias gubernamentales, son factores que en conjunto influyen en el surgimiento del problema, en la forma y dimensiones en que el gobierno lo diagnostica y en los mecanismos para solucionarlo. Ello nos conduce a un nuevo campo de estudio donde el examen del desempeño organizacional se transforma en un indicador del funcionamiento del Estado en situaciones a corto plazo.

En conclusión, el análisis de estas políticas desde la óptica del funcionamiento de las organizaciones sociales nos lleva a

pensar que los factores que las determinan se encuentran más allá del desempeño de las agencias gubernamentales.

En primer lugar, la estructura socioeconómica genera problemas por la forma en que se articulan las fuerzas productivas y por la forma en que a través de la legitimidad vigente se postulan una serie de soluciones que no salen de este contexto.

En segundo lugar, el régimen vigente cristaliza estas soluciones en políticas acordes al juego de las fuerzas sociales, mediando entre ellas a través del funcionamiento de sus organizaciones; con ello obtiene la legitimidad de su acción y dominación.

Así, es posible que el régimen y su sistema de dominación se reproduzcan sin transformar el orden establecido en la medida en que el diagnóstico y la solución no rebasen los límites del sistema. Por otro lado, y como se observa en el proceso de aplicación de las políticas, al dejar intacta la microestructura social regional, una política que pudo haber tenido un efecto permanente se ve transformada por esta microestructura en un mecanismo de reproducción de dicho sistema, renovando y fortaleciendo las relaciones de dominación.

Post scriptum

El SAM desapareció el 30 de noviembre de 1982. Sus oficinas, programas y proyectos quedaron suspendidos, y también el sistema que se elaboró para apoyar a la agricultura de temporal. ¿Por qué un cambio tan brusco? Existen ciertamente muchas razones. Una de las más convincentes es la crisis económica sin precedente que ha vivido el país desde fines de 1982. Sin embargo, los factores arriba señalados pueden servir de punto de partida para un análisis *ex post facto*. Una de las hipótesis que se puede manejar es la ausencia de poder de convocatoria del SAM para definir tanto los problemas como los objetivos. Al no haberse movilizado las bases alrededor de las organizaciones señaladas, el SAM se quedó sin defensores al final del sexenio de López Portillo.

Por lo pronto la autosuficiencia alimentaria y la canasta de consumo básico han dejado de ser las palabras mágicas; ¿cuáles serán el próximo lema y proyecto?, nadie puede decirlo todavía, pero tendrá que ser una nueva respuesta a la crisis global del sistema que aparece más aguda todavía para los años próximos, sin la engañosa bonanza petrolera y con una legitimidad cada vez más cuestionada.

Bibliografía

- Aburto H. y C. Montañez, *Maíz, política institucional y crisis agrícola*, Nueva Imagen, México, 1979.
- Comisión Nacional de Desarrollo Agroindustrial, *Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial 1980-1982*, México, 1980.
- Díaz Polanco, H. "Productivismo y estrategia alimentaria", en *Nueva Antropología*, V, 17, México, 1981.
- Esteva, Gustavo, *La batalla en el México rural*, ERA, México, 1979.
- Evers, Tilman, *El Estado en la periferia capitalista*, Siglo XXI, México, 1979.
- Fernández, Fátima, "Oposición y apoyo periodístico a la política de José López Portillo", en *Revista de Estudios Políticos*, 15, UNAM, México, 1979.
- Gamboa, V.X., "La maquinaria corporativa del Estado en el campo Mexicano durante 1972", en *Revista de Estudios Políticos*, 15, UNAM, México, 1979.
- Huacuja, M., "La Lucha por el SAM", en *Nexos*, marzo, México, 1980.
- López Portillo, J., *Sistema Alimentario Mexicano*, Dirección General de Documentación y Análisis, SPP, México, 1981.
- Márquez, V. y R. Godau, *Burocracia y sociedad: una perspectiva desde América Latina*, 1980.
- Mestries, F., "El SAM, ¿una alternativa real?", en *Teoría y Política*, núm. 3, enero-marzo, México, 1981.
- O'Donell, G. y C. Oszlak, *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Doc. CEDES, G.E. CLACSO/4 B.A., Buenos Aires, 1976.
- Oszlak, G., *Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio*, Doc. CEDES. G.E. CLACSO/1, Buenos Aires, 1978.
- Relio, Fernando, "Política agrícola y lucha de clases", en *Nueva Antropología*, V, 17, México, 1981.
- Reyes Osorio, S., "El marco socioeconómico del problema agrario mexicano", en *Lecturas sobre desarrollo agrícola*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
- Reyna, J.L., *Control político, estabilidad y desarrollo*, Cuadernos del CES núm. 3, El Colegio de México, México, 1979.
- Tello, Carlos, *La política económica en México: 1970-1976*, Siglo XXI, México, 1979.
- Zapata, F., "Afilación y organización sindical en México", en *Tres estudios sobre el movimiento obrero en México*, El Colegio de México, México, 1976.

Lista de organizaciones nombradas

SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
BUROCONSA	Bodegas Rurales CONASUPO, S.A.
ANDSA	Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.
IMPECSA	Impulsora del Pequeño Comercio, S.A. de C.V.
PIDER	Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
FERTIMEX	Fertilizantes Mexicanos
CONACOSA	Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario
COPLADE	Comisión de Planeación del Desarrollo Estatal
BANRURAL	Banco Rural

CUC	Convenios Únicos de Colaboración
PRONASE	Productora Nacional de Semillas
INCA-RURAL	Instituto Nacional de Capacitación Agropecuaria
SECOM	Secretaría de Comercio
PROPEMEX	Productos Pesqueros Mexicanos
DICONSA	Distribuidora CONASUPO, S.A. (Metropolitana)
PEMEX	Petróleos Mexicanos
FONDAUTO	Fondo de Desarrollo del Autotransporte
SEPAFIN	Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial
ANAGSA	Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A.
ABM	Asociación de Banqueros de México
CONAFRUT	Comisión Nacional de Fruticultura
CONAZA	Comisión Nacional de Zonas Áridas
COPRODES	Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico de los Estados
CNC	Confederación Nacional Campesina
CTM	Confederación de Trabajadores de México
CCI	Confederación Campesina Independiente
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana
CANACINTRA	Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
CONCAMIN	Confederación Nacional de Cámaras Industriales
SAM	Sistema Alimentario Mexicano
CONCANACO	Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio
CNPP	Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad
CNIA	Comisión Nacional de la Industria Azucarera
CCE	Consejo Coordinador Empresarial