

CUADRO 16
 ÍNDICE DE PRECIOS DE GARANTÍA NOMINALES Y REALES
 DE GRANOS Y OLEAGINOSAS, 1960-1982

Años	Granos ¹		Oleaginosas ²	
	Nominal	Real	Nominal	Real
1960	100.00	100.00	—	—
1961	103.65	100.26	—	—
1962	102.67	96.41	—	—
1963	114.40	104.12	—	—
1964	114.80	98.89	—	—
1965	114.43	96.34	—	—
1966	113.97	92.33	100.00	100.00
1967	113.22	89.17	101.78	98.95
1968	112.16	86.22	99.68	94.59
1969	111.84	82.67	93.83	85.69
1970	111.78	79.16	91.80	80.24
1971	113.02	75.56	94.01	77.60
1972	112.70	70.93	99.48	77.29
1973	118.76	66.27	140.61	96.85
1974	213.82	97.17	189.09	106.08
1975	243.71	95.70	200.81	97.35
1976	235.98	77.49	218.18	88.45
1977	338.05	85.11	269.51	83.77
1978	353.42	75.81	282.67	75.28
1979	412.41	73.98	330.71	73.23
1980	546.06	76.10	415.30	71.49
1981	798.28	86.32	549.77	73.50
1982	1 046.37	56.23	740.74	49.12

¹ Incluye arroz, frijol, maíz y trigo (1960 = 100).

² Incluye ajonjolí, cártamo y soya (1966 = 100).

FUENTE: Dirección General de Economía Agrícola, SARH.

LA DINÁMICA DEL CAMBIO EN EL SISTEMA ALIMENTARIO
 MEXICANO. 1980-1982

JONATHAN A. FOX *

El intento de recuperar la autosuficiencia alimentaria entre 1980 y 1982 es una experiencia sumamente importante que permite analizar tanto el papel del Estado en la agricultura como su relación con el campesinado. Se trataba de una iniciativa reformista sumamente ambiciosa, cuya intención era invertir los recursos necesarios para respaldar el viejo compromiso del Estado con la autosuficiencia alimentaria nacional. Esta decisión estatal pareció un cambio brusco, de una política que tradicionalmente beneficiaba a los productores comerciales bien dotados, con acceso privilegiado a los insumos estatales subsidiados (riego, crédito, etc.) y que cultivaban productos para los mercados de lujo y de exportación, a una política aparentemente "campesinista" que intentaba favorecer la economía campesina en la producción temporalera de granos básicos.

La experiencia del Sistema Alimentario Mexicano, aunque breve, dejó dos lecciones generales de economía política. Primero,

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). Quisiera agradecer a dos instituciones cuyo apoyo permitió el trabajo de campo y la redacción inicial de este estudio: la Fundación Interamericana y el Centro de Estudios Estados Unidos-México de la Universidad de California, San Diego. Este trabajo es una versión de cuatro capítulos de *The political dynamics of reform: the case of the Mexican Food System, 1980-1982*, tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas, MIT, 1986. Este estudio fue posible también gracias a la franqueza de muchos dirigentes campesinos y funcionarios públicos comprometidos con el campo, pero por acuerdo previo su aporte quedará en el anonimato. Estoy también sumamente agradecido a varios investigadores mexicanos cuyos aportes fueron muy importantes, en orden alfabético: a Heliodoro Díaz Cisneros, Gustavo Esteva, Manuel Fernández, Gustavo Gordillo, Luis Hernández, Cassio Luiseilli y Jesús Rubiell. Quisiera agradecer también el apoyo generoso de mis asesores de tesis: Peter Smith y James Austin. Jennie Purnell ayudó mucho en la redacción subsecuente y el trabajo de Julio Moguel en la redacción y traducción fue excelente. Gracias también a Michael Fox, de Rebus Technologies, por su ayuda con el diseño gráfico de la figura 1. Por supuesto, la responsabilidad de cualquier error en lo que sigue es únicamente mía.

mostró que México sí puede superar su crisis de producción de granos básicos aún sin resolver su conflicto político pendiente en torno a la tenencia de la tierra. La experiencia del SAM indica que cuando el Estado decide asignar suficientes recursos, la agricultura temporalera tiene una gran capacidad de respuesta, aprovechando un potencial frecuentemente subutilizado, para producir suficientes granos básicos para alimentar al país. A la vez, el SAM también mostró que los campesinos no iban a recibir una parte significativa de los recursos agroalimentarios supuestamente asignados a ellos en ausencia de canales institucionales democráticos y poderosos que les permitieran llamar a cuentas a los distintos aparatos del Estado dirigidos a atender la producción agropecuaria.

Este estudio analiza cómo, y hasta qué grado, la política alimentaria realmente cambió durante el período del SAM. Gran parte era más de lo mismo. Un mayor presupuesto fue dedicado a la agricultura, más en términos absolutos que relativos, pero pocos programas dirigían sus beneficios específicamente a campesinos que antes eran excluidos. Como resultado, pocos cambios cuajaron después de los recortes impuestos por la crisis abierta desde 1982. Pero dos programas de desarrollo rural sí intentaron promover cambios mayores, por medio de la regulación estatal de mercados rurales de granos sumamente "imperfectos", con el fin de aumentar la capacidad de negociación de los campesinos frente a los intermediarios. Uno dirigía sus apoyos a la comercialización de maíz y frijol para productores temporaleros que vendían sus excedentes al Estado, mientras el otro abastecía una gran red de tiendas campesinas comunitarias. Por la importancia de las lecciones de estos dos programas, este estudio detalla la dinámica de la implementación de cada uno. La diferencia crucial era que el primero apoyaba al productor de manera individual, mientras el segundo impulsaba la acción colectiva de las comunidades y la creación de instancias regionales de poder campesino.

Con el apoyo del programa Conasupo-Coplamar (luego Diconsa Rural), la institucionalización de contrapesos democráticos regionales de los consumidores rurales no era simplemente "más de lo mismo". Indicaba una limitada pero importante apertura política en el campo durante el SAM. El programa Conasupo-Coplamar era sorprendentemente exitoso porque los núcleos reformistas de la burocracia política no se limitaban a diseñar los planes desde la ciudad de México, sino también disputaban, dentro del

aparato estatal, el poder necesario para promover su implementación. A veces ganaron, impulsando una estrategia *sandwich* que consistía tanto en presionar desde dentro como en apoyar la movilización desde fuera del aparato de Estado. En muchas de las regiones más pobres del país el programa de abasto no solamente entregó alimentos baratos (aunque en cantidad y calidad insuficiente), sino también abrió un espacio democrático para la autoorganización de los productores, rápidamente ocupado desde abajo.

EL SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO

Los planificadores del SAM conceptualizaron la problemática alimentaria mexicana desde una perspectiva global. Su diagnóstico y sus recomendaciones de política se formularon en un marco teórico que veía el proceso de acceso a los insumos agrícolas, a la producción alimentaria, a la comercialización, al procesamiento y a la distribución como parte de un solo sistema. Este enfoque fue utilizado para identificar los puntos clave en los que el Estado debía y podía intervenir para alcanzar la autosuficiencia alimentaria.

El Estado mexicano es activo en casi todos los niveles del sistema de granos, con la excepción de su producción directa.¹ En la medida en que el SAM afectó al conjunto de las empresas pa-

¹ Las empresas paraestatales mexicanas gozan a menudo de un alto grado de autonomía con relación al resto del aparato de Estado. El uso del gobierno mexicano de las empresas estatales como instrumentos de política se incrementó rápidamente durante los años setenta y principios de los ochenta. Jorge Barenstein, *La gestión de las empresas públicas en México*, México, CIDE, 1982. El número de las paraestatales crecieron de 96 en 1970 a 966 en 1982 (sin contar los bancos y sus propiedades, que fueron nacionalizados ese último año). Casi una tercera parte de dichas paraestatales participaron en el sistema alimentario. *Mercado de Valores*, 13 y 20 de septiembre de 1982. La literatura sobre las empresas estatales ha tendido a dividir a las paraestatales en categorías sectoriales tradicionales como agricultura, industria o comercio. Esta aproximación parcial es inadecuada para el análisis de la implementación de una política alimentaria, la cual, explícita o implícitamente, implica el desarrollo de actividades que se desarrollan a través de las categorías sectoriales convencionales. Véase James Austin y Jonathan Fox, "State-owned enterprises as food policy implementors", en James Austin y Gustavo Esteva (coordinadores), *Food Policy in Mexico: the search for self-sufficiency*, Estados Unidos, Ithaca, Cornell University Press, 1987.

raestatales comprometidas con el sistema de la producción de granos, este apartado se centra exclusivamente en el estudio de aquellas de las que pudo esperarse una actividad que fuera capaz de provocar algo más que cambios cuantitativos en el proceso de canalización de recursos como respuesta a la nueva orientación generada por el SAM.²

La producción de insumos subsidiados

El eje de la estrategia del SAM consistió en desarrollar programas de incentivos productivos dirigidos a los pequeños productores ubicados "en medio" de aquellos agricultores comerciales que ya se beneficiaban de la política del gobierno, y el amplio número de productores de infrasubsistencia (minifundios) que no eran capaces de producir un excedente para los mercados nacionales (al menos en el corto plazo). Siguiendo la tipología de la CEPAL sobre los productores mexicanos, estos agricultores "intermedios" eran "campesinos excedentarios" y "productores transicionales", constituyendo en su conjunto 20% del total de los productores los que, a la vez, trabajaban cerca del 50% de la tierra cultivable.³

² Para obtener una mayor información sobre el conjunto de las paraestatales comprometidas con el sistema de producción de granos, véase James Austin y Jonathan Fox, *op. cit.*; y Jonathan Fox, *The Political Dynamics of Reform: The case of the Mexican Food System*, Ph. D. dissertation, MIT, 1986.

³ Un estudio de la CEPAL, basado en una revisión del Censo Agrícola de 1970, constituye la mejor clasificación nacional de los productores agrícolas mexicanos. Se define a los campesinos como aquellos productores que emplean anualmente menos de 25 jornadas de trabajo asalariado. Las fracciones de clase del campesinado son: de infrasubsistencia, subsistencia, estacionaria y excedentaria. El campesinado representa un 86.6% del total de los productores, con el 56.8% de la unidad laborable estandarizada por la CEPAL. Más de la mitad de todos los productores —55.7%— eran de infrasubsistencia, quienes para sobrevivir complementaban el escaso producto de su cosecha con trabajo asalariado, generalmente a través de la migración. Los productores excedentarios fueron definidos como aquellos poseedores de más de 12 hectáreas estandarizadas de tierras de temporal, quienes constituían el 8.2% de los productores y contaban con el 22.4% de la tierra cultivable. Los productores transitorios eran aquellos que no podían ser considerados propiamente como campesinos, en la medida en que empleaban entre 25 y 500 jornadas laborales. No obstante, ellos aún usaban ayuda familiar no remunerada, por lo que no eran tampoco típicamente capitalistas. Los productores capitalistas, 1.8% del total, fueron definidos como aquellos que dependían totalmente de los trabajadores asalariados, empleando más de 500 jornadas laborales por año.

Ambos grupos tienden a producir excedentes de maíz, y responden a los cambios en el precio en una escala que afecta la producción nacional.⁴ Dado que un número importante de estos productores no tenían un acceso previo al apoyo económico del gobierno, fueron considerados como un grupo-objetivo ideal en la estrategia del SAM. Un acceso mayor de estos grupos a los insumos productivos tuvo el objetivo de incrementar su productividad, mientras el incremento del precio de garantía intentó aumentar el interés por la comercialización.

El crédito y el seguro agrícola: Banrural y Anagsa

Históricamente, el crédito agrícola, como la agricultura en general, estaba subordinada a las exigencias de la industrialización. En el período 1940-1970 el crédito creció muy por debajo de la agricultura en general y de la población rural. El crédito agrícola creció un 15% anual en términos reales entre 1970 y 1975, en respuesta al descenso de la producción y de las inversiones y al ascenso de las movilizaciones campesinas. No obstante, el reconocimiento oficial de los problemas de la agricultura era insuficiente para superar los años de inercia burocrática que habían dominado al crédito agrícola institucional. Otra respuesta a la crisis creciente de la agricultura fue la fusión, en 1975, de las tres instituciones existentes de crédito oficial, para formar el Banrural.

Banrural es una de las instituciones gubernamentales más poderosas en el país, y destaca por ser la fuente de crédito más importante para los pequeños productores.⁵ Su importancia, en el

Los productores capitalistas controlaban el 20.8% de la tierra laborable; los productores transicionales el 22.4; los campesinos el 56.8%. Los productores excedentarios participaban con la mayor parte de la tierra laborable entre el campesinado: 27.5% del total. CEPAL, *Economía campesina y agricultura empresarial*, México, Siglo XXI, 1982.

⁴ De acuerdo a la CEPAL, dos terceras partes de los campesinos producen maíz, frente a menos del 13% de los productores capitalistas. Por lo menos 30 o 40% de la producción maicera mexicana se conserva para el consumo familiar sin participar en el mercado. Este porcentaje varía con el tamaño de la cosecha, dado que la producción y los precios de mercado cambian, mientras las necesidades de consumo se mantienen relativamente constantes. Cuando el precio cae, los productores pueden sembrar menos o vender menos, pero en cualquier caso, una menor cantidad de maíz entra en el mercado.

⁵ En los años de estudio, Fira era la otra fuente de créditos gubernamentales

tiempo correspondiente a esta investigación, era tanto económica como política, ya que su red de más de 600 sucursales la convertía en uno de los espacios clave de la relación y negociación del gobierno con los campesinos. La banca agrícola oficial ha sido el principal instrumento económico para regular el sector ejidal.⁶

Una amplia investigación desarrollada en 1978 por el Centro de Capacitación de Banrural (CENAC) descubrió que poco menos de una tercera parte de los productores de maíz tenían acceso al crédito formal.⁷ El 86.6% de los clientes del Banco eran ejidatarios, y de éstos —según el estudio mencionado— se daba prioridad a los que tenían entre 10 y 20 hectáreas; en segundo término a los que tenían entre 5 y 10 hectáreas y, por último, a los que tenían entre 2 y 5 hectáreas. Ello quiere decir que el crédito se dirigía fundamentalmente a aquellos campesinos que estaban en la posibilidad de producir un excedente para el mercado. El 80% de los productores maiceros campesinos no conocía los requerimientos para préstamos de Banrural. El 72% de los productores de maíz acreditados consideraban “largo y lento el crédito oficial”. Casi medio millón de productores maiceros, 19% del total, había dejado de trabajar con el Banco.⁸

El Banrural normalmente da créditos hasta en cuatro ministraciones, casi siempre en forma de insumos más que en efectivo.⁹ Dados sus procedimientos habituales de canalización de créditos, Banrural buscaba supervisar lo más posible el proceso de producción, lo que requería del mantenimiento de un enorme equipo de inspectores de campo que usaba arbitrariamente su po-

para el sector agropecuario. Mientras que esta institución ofrecía facilidades de redescuento al sistema bancario comercial —el que a la vez canalizaba sus créditos principales a los productores comerciales—, Banrural prestaba directamente a los productores.

⁶ Para un excelente análisis histórico-institucional del crédito rural, vease Fernando Rello, *Estado y ejidos en México: el caso del crédito rural en la Laguna*, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), 1986.

⁷ INCA Rural, *Impacto del crédito oficial en la producción y productividad del maíz*, México, 1984, p. 65.

⁸ *Ibid.*, p. 68.

⁹ Mientras el estudio no encontró que la calidad de esos insumos fuera un problema (con la excepción de las semillas mejoradas), sí descubrió que 40% de los productores encuestados consideraban que los precios de los insumos de Banrural eran significativamente más altos que los que prevalecían en el mercado. *Ibid.*, pp. 80-83.

der sobre los productores. Dado que el productor tenía un control mínimo sobre los precios, los tiempos de entrega o la composición de los insumos que el Banco prescribía, este procedimiento de crédito paternalista limitaba significativamente la productividad del maíz.¹⁰ Algunos críticos de Banrural atribuyeron estos problemas a la burocracia y a la corrupción. Y, en efecto, ambas constituían serios problemas.¹¹ La corrupción de los inspectores de Banrural ya era legendaria, pero era evidente que el problema se había extendido en los niveles más altos de la empresa. Cómo reconoció un director de Banrural desde la cárcel: “La desviación de fondos en el Banco está ampliamente documentada. Pero el peculado no me era imputable ni le era imputable a funcionario alguno, sino al sistema en su conjunto.”¹²

El Banco Mundial atribuyó los problemas de Banrural a una “debilidad” institucional,¹³ pero una interpretación alternativa sugiere que, por el contrario, el problema clave era el de su “fortaleza”. Los críticos que sostienen esta idea planteaban que los problemas fundamentales de Banrural iban más allá de la burocracia y de la corrupción, y que éstos se ubicaban en el bloqueo sistemático a la capacidad de los campesinos para generar un excedente. En esta perspectiva, Banrural encabezaba el esfuerzo del capital estatal para enfrentar la crisis agrícola mediante una mayor intervención del Estado en los procesos productivos, incrementando la dependencia del campesino hacia el Estado y el mercado. Desde que en 1943 fue legalmente permitido prestar a subgrupos en los ejidos, Banrural ha desorganizado activamente a los productores campesinos para el beneficio económico y polí-

¹⁰ La productividad también quedaba limitada por la poca flexibilidad del paquete tecnológico impuesto casi siempre por Banrural. La gran variedad de zonas agroclimáticas de México implica que se requieren variadas y diversas combinaciones de insumos, además de un profundo conocimiento de las condiciones locales. Véase Víctor Manuel Toledo, Julia Carabias, Carlos Toledo y Cuauhtémoc González Pacheco, *La producción rural en México: alternativas ecológicas*, México, Fundación Universo Veintiuno, 1989.

¹¹ En cuanto al peso de la burocracia, los planes presupuestales de Banrural para 1983 indicaron que los costos administrativos representaron un 72% del total de préstamos canalizados en dicho año. En 1984, sólo las oficinas centrales de la ciudad de México consumieron 29% del presupuesto, dejando 71% a los bancos regionales, que son los que prestan el dinero.

¹² Declaraciones de Everardo Espino, en Julio Scherer García, *El poder. Historias de familia*, México, Grijalbo, 1990.

¹³ Banco Mundial, *México: Incentive Policies in Agriculture*, vol. 1, 1983.

tico de la empresa. El patrón resultante de control burocrático, baja productividad, créditos con retraso y mayor control burocrático, crea un círculo vicioso de ineficiencia.¹⁴

Los arquitectos del SAM reconocieron el peso institucional de Banrural, recibiendo una "atención especial".¹⁵ Cuando en marzo de 1980 fue anunciado el SAM, las tasas anuales de interés fueron reducidas de inmediato a 12% para *todos* los productores de maíz y de frijol. Se dispuso también de bajas tasas de interés para otro tipo de cosechas. Dado que la inflación estaba por encima del 20%, en términos reales, estas tasas de interés fueron negativas.

En términos reales, el total de préstamos de Banrural en 1980 estuvo 15.8% por encima de los de 1979; después de otro crecimiento de 8.8% en 1981, el total del financiamiento cayó 16.5% en 1982.¹⁶ El área financiada en 1980 creció 38% por encima de la de 1979. En 1981 el área creció otro 24%, y en 1982 se incrementó aún 4% —llegando a su nivel más alto de 7.2 millones de hectáreas.¹⁷ El número de productores que recibieron crédito también se incrementó significativamente en el período del SAM: Banrural presume haber dado servicio a 17% más de productores en 1980 que en 1979 (de 1.24 a 1.45 millones). En 1981, el número creció 33%, a 1.65 millones, alcanzando 1.7 millones en 1982.¹⁸ Los datos agregados sobre el financiamiento de Banrural en el período del SAM indican, en consecuencia, que tuvieron un

¹⁴ La experiencia de Banrural en el control de la producción campesina del algodón en la región de La Laguna es quizás el mejor ejemplo del incremento del dominio estatal sobre los productores campesinos. Samuel Aguilar y Hugo Andrés Araujo, *Estado y campesinos en La Laguna: la lucha campesina por la tierra y el excedente*, México, Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, Saltillo, 1984. Sobre la dinámica institucional de la intervención estatal en la agricultura, véase: Gustavo Gordillo, *Estado, mercado y movimiento campesino*, México, Plaza y Valdés-Universidad Autónoma de Zacatecas, 1988; del mismo autor: *Los campesinos al asalto del cielo*, México, Siglo XXI. También Fernando Rello, *op. cit.*

¹⁵ Los arquitectos del SAM querían saber si Banrural era suficientemente flexible como para disponer de créditos en la primavera de 1980. Banrural rápidamente adelantó un proyecto piloto para ver de qué manera operaba el paquete de insumos e incentivos; la respuesta fue motivadora, y la agencia siguió adelante.

¹⁶ Raúl Pessah, "Channeling credit to the countryside", en James Austin y Gustavo Esteva (coordinadores), *op. cit.*

¹⁷ El área que recibió financiamiento en 1982 se incrementó al tiempo que el financiamiento total disminuyó, ya que el monto de crédito dado por hectárea cayó significativamente en términos reales. *Idem.*

¹⁸ SARH, *Memoria, 1976-1982*, México, SARH, vol. III, 1982, p. 468. Estos datos no

acentuado crecimiento entre 1980 y 1982. Los préstamos de avío aumentaron mucho más que los préstamos refaccionarios, financiando así el crecimiento de la producción, pero no necesariamente el crecimiento en la productividad.¹⁹

Mientras que el crédito global se incrementó drásticamente, su distribución entre diferentes líneas de crédito indica que el período del SAM disminuyó, pero no revirtió, la "ganaderización del crédito", es decir, la tendencia proganadería en la canalización de préstamos.²⁰ En su conjunto, los créditos para la producción de granos durante el período 1980-1982 fueron relativamente una parte menor del total de créditos a la agricultura y ganadería, en comparación con lo que sucedió entre 1977 y 1979 —lo que resultó contrario al énfasis dado a los granos básicos en la estrategia del SAM.²¹

Entre las áreas cultivables financiadas con créditos de Banrural, la parte correspondiente al maíz y frijol creció significativamente. El promedio de 1977-1979 fue de 53.5% del área financiada, mientras que en 1980-1982 subió a 63.8%. El área productiva total financiada de estos granos creció de 1.8 millones de hectáreas en 1979 a 3 millones en 1980, 4.2 millones en 1981 y 4.4 mi-

aparecen en los informes de gobierno de Miguel de la Madrid, lo que sugiere que probablemente estaban sobrevalorados.

¹⁹ Los créditos refaccionarios son generalmente poco accesibles para los campesinos, y tienden a subsidiar la sustitución del trabajo por el capital. Desde este punto de vista, puede ser que el mayor crecimiento de los créditos de avío con relación a los refaccionarios haya sido una tendencia positiva. Fue en este contexto en el que el Banco Mundial consideró que los préstamos refaccionarios introducían "un fuerte sesgo capital-intensivo, con efectos muy adversos en el crecimiento del empleo". Los créditos de avío para la producción de granos constituyeron el 70% de los préstamos totales en 1980, 73% en 1981 y 79% en 1982. Los préstamos refaccionarios, por el contrario, cayeron del 24% del crédito total en 1980, al 19% en 1982. Véase Antonio Reyes, *La estructura y dinámica crediticia oficial en el marco del Sistema Alimentario Mexicano*, presentado en el Seminario Copider/Harvard, ciudad de México, CIESS, octubre de 1982.

²⁰ Raúl Pessah, *op. cit.*

²¹ La participación de los créditos de avío dirigidos a la producción de granos fue de 61.7% en 1980, creciendo ligeramente a 64.7% en 1981. Su contraparte fue que la participación de los créditos a la ganadería se elevó de 16.3% en 1977 a 26.7% en 1980, cayendo ligeramente a 23.4% en 1982. Véase Antonio Reyes, *op. cit.*, pp. 6-7. Dentro de los créditos refaccionarios, la participación para la producción de granos cayó de 73.8% en 1977 a 58.2% en 1980, subiendo a sólo 60.3% en 1981. 1981 fue el único año en el que los créditos para granos crecieron en mayor medida que los dirigidos a la producción ganadera.

llones en 1982. El financiamiento en las tierras de temporal creció todavía más: a un promedio de 67.9% en 1977-1979 y de 78% durante el período del SAM. En 1982, no obstante, aunque las áreas de temporal constituían más de las tres cuartas partes del área total financiada, sólo recibieron la mitad de los préstamos.²²

El Banrural financió más tierras de temporal que nunca antes, pero el monto de la cobertura por cada préstamo de granos se hizo decreciente. En precios constantes, el promedio de cuota crediticia por hectárea de maíz sembrado fue 16% mayor durante 1977-1979 que durante el período del SAM.²³ Este subfinanciamiento crónico y su resultante en cuanto a dependencia del crédito informal impedía que los campesinos rompieran el círculo vicioso donde la usura y las relaciones clientelares se apoderaban del excedente. En efecto, cada vez un mayor número de campesinos iba teniendo menos, "lo que pudo haber reducido su capacidad para adoptar el paquete tecnológico contemplado en la estrategia del SAM".²⁴

En conclusión, Banrural respondió al cambio en la política alimentaria incrementando en forma significativa la disponibilidad general de créditos. Hasta ese momento, el crédito había crecido en beneficio de los cultivos agrícolas no-básicos, así como de la ganadería, en lugar de los granos básicos. En 1981, las tasas de crecimiento de los créditos dirigidos a los granos básicos aumentaron. No obstante, el cambio relativo en las tasas de crecimiento no implicó ningún tipo de distribución que fuera sustancialmente distinta a la que antes beneficiaba a los sectores privilegiados, los que siguieron recibiendo jugosos incrementos reales. A pesar de la creciente atención a los productores temporaleros de maíz y frijol, la ganadería tuvo una mayor importancia relativa con relación a los granos que en los comienzos de la administración Lopezportillista. Dado que los productores campesinos generalmente no tenían acceso a los préstamos refaccionarios, una parte sustancial del gran incremento de los préstamos probablemente se dirigieron a productores que tenían fuentes alternativas de crédito formal, y cuya solvencia reducía su necesidad de tasas de inte-

²² Raúl Pessah, *op. cit.*, pp. 104-105.

²³ Antes del período del SAM, 76% de los productores reportaron que el crédito era insuficiente para cubrir los costos de producción del maíz. INCA Rural, *op. cit.*

²⁴ Raúl Pessah, *op. cit.*, p. 106.

rés altamente subsidiadas. Por lo demás, dado que no hubo cambios fundamentales en las relaciones de poder entre la burocracia y los acreditados, no había nuevos incentivos para que los funcionarios de Banrural llevaran adelante su trabajo de manera más honesta. En este marco, se podría suponer hipotéticamente que el nivel de corrupción institucional creció al menos en la misma escala que el presupuesto.

El problema de hacer efectivo el acceso a los créditos está ligado sin duda al aseguramiento de las cosechas. Los productores que recibían créditos agrícolas de Banrural estaban obligados a asegurar su producción. El incremento de los créditos proporcionados por Banrural llevó, en consecuencia, al crecimiento de la cobertura de los seguros proporcionados por la Aseguradora Nacional. En el período del SAM, Anagsa redujo su interés anual de 20 a 3% para tierras sembradas con maíz, frijol, arroz y trigo, así como para tierras de riego en las que se sembraba maíz y frijol, en parcelas menores de 20 hectáreas. Con el apoyo de la Secretaría de Hacienda, que cubría los costos, las áreas aseguradas y el monto de la cobertura se incrementaron significativamente.²⁵

El desarrollo del SAM creó un ambiente político favorable para que Anagsa pudiera triunfar en su largo esfuerzo previo para que el Congreso de la Unión aprobara una nueva Ley de Seguro Agrícola, basada en el principio "hectárea perdida, hectárea pagada", en lugar de la máxima anterior del "todo o nada".²⁶ La cobertura también fue extendida al gasto total del productor. Anteriormente, la cobertura se daba sólo si el 75% de las semillas germinaba y, además, solamente se aseguraba el 70% de los costos del cultivo en tierras de riego y el 50 o 60% en tierras de temporal. Por primera vez los préstamos del Banrural podían ser pagados por completo en el caso de siniestros, posibilitando un crecimiento significativo de las tasas de recuperación. Una fuente de Anagsa indicó que la nueva ley incrementaba la tasa de recuperación de Banrural de 65% a más del 90%. No obstante, ello implicó trasla-

²⁵ Anagsa aseguró 4.6 millones de hectáreas en 1980, 54.1% por encima de la cobertura de 1979. El área asegurada se incrementó otro 48.4% en 1981, correspondiente a 6.9 millones de hectáreas, creciendo otro 10.6% en 1982, con la cifra récord de 7.6 millones de hectáreas. Véase: Primer informe de gobierno de Miguel de la Madrid, 1 de septiembre de 1983. El área asegurada de maíz también creció acentuadamente, de 30.6% en 1979 a 41.8% en 1980 y a 49.3% en 1981, para caer de nuevo a 40.3% en 1982 y a 31.8% en 1983.

²⁶ *El Mercado de Valores*, 41 (5), 2 de febrero de 1981.

dar una buena parte del costo correspondiente a Anagsa.

Como en el caso de Banrural, Anagsa fue una institución cuyas actividades crecieron significativamente en términos cuantitativos, dándose algunos cambios en su aparato, pero no hay evidencias de cambio alguno en la estructura de poder determinante del proceso de canalización de los recursos. Antes, durante y después del periodo del SAM, hubo protestas campesinas en contra de la corrupción de Anagsa, a la que se solía llamar "industria del siniestro". Uno de los pocos estudios regionales sobre la aplicación de los incentivos productivos del SAM encontró que "Anagsa era unánimemente considerada [por los campesinos] como el mayor obstáculo en la prestación de servicios gubernamentales a la agricultura".²⁷

El SAM también creó un instrumento nuevo de seguro agrícola. Banrural administraba el Fideicomiso de Riesgo Compartido (Firco), fundado en 1980. Firco era, en palabras de los estrategas del SAM, "100 por ciento SAM". Éste ayudaba a productores tradicionales de temporal a adoptar métodos productivos más tecnificados, asegurando la inversión en caso de una mala cosecha. El concepto de "riesgo compartido" fue más allá de los esquemas tradicionales de aseguramiento agrícola, porque garantizaba el valor promedio de la cosecha y no sólo el costo de los insumos adquiridos. La meta del Estado era asumir los riesgos inherentes a la adopción de nueva tecnología en áreas particularmente vulnerables a malas condiciones climatológicas. Los socios de Firco recibirían semillas y fertilizantes con descuentos mayores a los que ya de por sí concedía el SAM en una escala nacional. Cubrir el valor de la cosecha prometía también valorar y dignificar el trabajo campesino involucrado.

El programa de riesgo compartido fue un pilar central de la política de López Portillo de renovación de la "alianza histórica" entre el Estado y los campesinos, y desempeñó un papel importante en los esfuerzos del SAM. La implementación de Firco fue, sin embargo, extremadamente limitada. Algunos productores se quejaron de sus rígidos requerimientos en el uso del paquete tecnológico, pues la cobertura era retirada si algunos de sus compo-

²⁷ Paul Haber y Mark Nochodom, "The Sistema Alimentario Mexicano: an economic and political analysis of mexican food policy, 1980-1982", en *Occasional Paper*, núm. 6, Johns Hopkins School of Advanced International Studies, junio de 1985.

nentes eran aplicados de manera diferente a la preestablecida. En 1981, la cobertura de Firco llegó al punto máximo de 78 000 hectáreas, que era sólo el 1.37% del área cubierta por el seguro tradicional por medio de Anagsa. La cobertura de Firco cayó casi al 50% en 1982, con sólo 35 000 hectáreas.²⁸ Según la opinión de un funcionario de la SARH que trabajaba con organizaciones de productores, a los promotores de Firco se les hacía responsables financieramente por "errores" de cosechas perdidas, lo que no los alentaba a correr altos riesgos. Los seguros de Firco también fueron menos atractivos de lo que pudieron haber sido, por culpa del paquete tecnológico de la SARH, que no era necesariamente adecuado para todos y que, sin embargo, tenía que ser adoptado exactamente como se especificaba para tener derecho a la cobertura del seguro.

Banrural tuvo dificultades para administrar el programa de riesgo compartido y, a menudo, indujo a los productores a firmar con Anagsa para no tomarse la molestia de abrir una nueva cuenta con Firco. Cassio Luisselli, director del SAM, consideró que Firco había sido "una de las áreas del SAM que fracasó completamente".²⁹

Crédito comercial: Fira

El Fira, como Banrural, proveía créditos gubernamentales a los productores rurales. Dado que Fira trabajaba por medio del sistema bancario comercial, era mucho más difícil para los productores campesinos tener acceso a esta fuente de créditos. No obstante, una vez logrado, adquirirían mucha mayor autonomía en el proceso productivo que cuando recibían créditos de Banrural.³⁰

²⁸ En 1981 Firco recibió cerca de 2.7% del total de los subsidios dirigidos a la agricultura, monto significativamente elevado si se considera lo limitado del área agrícola cubierta. Véase Banco Mundial, *op. cit.*, p. 33.

²⁹ Citado por Jonathan Fox y Robin Marsh, en "Summary Report of the us-Mexico Conference on Strengthening Linkages Among Policymakers, Researchers and Small Farmers", en *Project on us-Mexico Relations Working Paper*, 1986.

³⁰ Puede mencionarse la experiencia de la Coalición de Ejidos Colectivos de los Valles del Mayo y Yaqui. Después de muchos años de luchar contra la oposición de Banrural a sus esfuerzos para apropiarse del ciclo productivo, la Coalición encontró una fuente alternativa de crédito en bancos comerciales apoyados por Fira. Véase Coalición de Ejidos Colectivos, de los Valles del Yaqui y Mayo,

Bajo el SAM, Fira —como Banrural— ofreció tasas de interés del 12% a cualquier productor de maíz o de frijol. Tanto el número de los beneficiarios como el valor del crédito canalizado por Fira crecieron significativamente durante el periodo del SAM. Aunque mantuvo su atención principal a los grandes productores, durante este periodo Fira incrementó el monto y la proporción de su atención a los productores que consideró de "bajos ingresos". Entre 1979 y 1980 el número de los beneficiarios del crédito de Fira creció 79%, a 423 000. La parte de los productores beneficiados considerados como de "bajos ingresos" se incrementó 66.6%, aunque el número de los productores de más altos ingresos aún creció 44%. El número total de los beneficiarios en 1981 más que duplicaba los de 1979, mientras que el número de los beneficiarios de altos ingresos cayó en términos relativos por primera vez.³¹

Fira definió como de "bajos ingresos" a aquéllos que tenían un ingreso neto anual 1 000 veces inferior al salario mínimo regional por día, mientras que consideró como de "medianos ingresos" a aquéllos que obtenían anualmente entre 1 000 y 3 000 veces el salario mínimo diario. Dado que la mayor parte de la población rural era subempleada o desempleada (ganando menos que el salario mínimo), los ingresos de los beneficiarios de "bajos ingresos" obtenían en realidad mucho más que el ingreso medio rural.

En la medida en que era interés de los productores subvalorar los cálculos sobre el ingreso neto para poder recibir préstamos con intereses más bajos, la definición de las categorías de ingreso era muy sensible a las relaciones locales de poder entre los productores y los funcionarios bancarios. La diferencia de las tasas de interés por ingreso de productor también era extremadamente gradual, variando solamente entre un 26 y un 29% para granos que no fueran maíz y frijol durante un periodo en el que la infla-

En defensa del ejido, México, CEESTEM/SMP, 1982. Con relación a la Coalición, véase también Gustavo Gordillo, *Campesinos al...*, *op. cit.*; y Gerardo Otero, "The New Agrarian Movement, Self-managed, democratic production", en *Latin American Perspectives*, 16 (4), otoño de 1989.

³¹ En 1981 Fira creó una nueva categoría de beneficiario ("otro tipo de productores"), lo que constituyó un reconocimiento de que su hasta ese momento categoría de "ingresos medios" realmente incluía un número importante de productores de altos ingresos. Esta nueva categoría de productores de altos ingresos recibió el 15% de los créditos de Fira en 1981, y el 28% en 1982. Fira, *Informe Anual de 1982*, México, 1983, p. 46.

ción se elevó del 30% en 1981 a cerca del 95% en 1982.

Los créditos Fira dirigidos a la producción de granos básicos crecieron 156% entre 1979 y 1981, más que ningún otro producto; en términos relativos, éstos se elevaron del 21 al 30% de los préstamos de la institución. Fira también desarrolló un programa de mediano plazo dirigido a incrementar la asistencia técnica y financiera para los granos básicos, con la participación de 67 000 productores en 1982. Fira tenía la reputación de proveer excelente asistencia técnica, en parte debido a que sus procedimientos comerciales de crédito permitían al productor tener más autonomía de la que le ofrecía Banrural. No obstante, dada la rápida expansión de la cobertura de crédito, analistas de Fira estimaron que sólo 25% de los créditos fueron realmente supervisados por esta institución, quedando los demás sin ningún tipo de asistencia técnica o bajo la de Banrural.

Desde antes del SAM, Fira mostró algunas resistencias para incrementar la atención a genuinos productores de bajos ingresos con potencial productivo.³² Es posible que la mayor prioridad tanto económica como política del SAM a los pequeños campesinos produjera, en alguna medida, una mayor atención del Fira con relación a los productores de bajos ingresos. No obstante, las categorías de productores de Fira eran demasiado amplias e imprecisas para confirmar tal hipótesis. Lo que sí queda claro es que Fira no tuvo cambios cualitativos en sus operaciones. Al igual que Banrural, estuvo en condiciones de usar el incremento de los recursos financieros de la época del SAM para extender sus préstamos a un nuevo grupo-objetivo de productores, en adición a su clientela tradicional, sin necesidad de llevar a cabo cambios significativos en su tradicional orientación política o en sus procedimientos operativos.

Agroquímicos: Fertimex

El fertilizante es considerado como el insumo principal para el incremento de la productividad del maíz en México, y la mayor

³² De acuerdo con una evaluación del Banco Mundial sobre el Pider I, Fira "estaba acostumbrado a trabajar primero con los grandes productores comerciales, y su capacidad administrativa no era tan grande como para ampliar sus relaciones con los pequeños".

parte de los créditos es usada para comprar fertilizantes.³³ Un estudio de la SARH de 1977 encontró que el 53% del área sembrada de maíz fue fertilizada.³⁴ En algunas regiones, muchos productores de temporal reportaron haber comenzado a utilizar fertilizantes de manera más sistemática desde el período del SAM (por ejemplo, Yucatán). Fertimex monopolizaba la producción; también era la principal productora nacional de insecticidas, y la segunda en la producción de herbicidas. El fertilizante era distribuido, junto con el crédito oficial, por medio de nuevas agencias estatales de distribución, y también por medio de distribuidores privados más que directamente por Fertimex; y fue Banrural la institución responsable de administrar los subsidios a los fertilizantes en el período del SAM.

La política de insumos del SAM contemplaba descuentos en fertilizantes e insecticidas en un 30% para granos básicos temporales. Estos subsidios, como los de las semillas, también estuvieron disponibles en 1980 para los productores de riego con menos de 40 hectáreas, bajando a 20 hectáreas en 1981.³⁵ Estos descuentos en tierras de riego fueron de los pocos incentivos significativos explícitamente limitados a un grupo objetivo por el tamaño de la propiedad.³⁶ Este "techo" al acceso según el tamaño de la

³³ El director del SAM, Cassio Luisselli, consideró al énfasis puesto por Plan Puebla en incrementar la productividad de los campesinos temporales como un modelo de política a seguir. Lo más importante del Plan Puebla era su intento de elevar la productividad por el crecimiento de la densidad productiva en pequeñas áreas de cultivo, generalmente por debajo de las 10 hectáreas, lo que sólo podía lograrse por medio de una utilización mayor de fertilizantes. Véase Herman Feltehausen y Heliodoro Díaz Cisneros, "The strategy of rural development: the Puebla Initiative", en *Human Organization*, núm. 4, vol. 44, abril de 1985. También: Miguel Sánchez, *Local Organization in Rural Development Programs: the case of the Puebla Project*, University of Wisconsin, Ph. D., 1987. Más recientemente, el Plan Puebla intentó poner el acento en una estrategia de organización de productores. Véase Edilberto Niño, "Organización campesina: presión desde la base", México, Chapingo, documento mimeografiado.

³⁴ *Econotecnia Agrícola*, febrero de 1979.

³⁵ SAM-SGTA, "Programa de apoyos y estímulos del Sistema Alimentario Mexicano a la producción de alimentos básicos", México, documento mimeografiado, abril de 1981, p. 3.

³⁶ Veinte hectáreas de riego es una propiedad grande, puesto que pocos de la pequeña parte de los beneficiarios de la reforma agraria con acceso al riego tienen más de 5 hectáreas. Por lo demás, los dueños de grandes extensiones de tierra normalmente dividen su propiedad en pequeñas parcelas registradas a nombre de familiares o empleados, por lo que muchos de entre ellos tal vez recibirían los descuentos del SAM.

propiedad iba a ser implementado por las autoridades locales de Banrural y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). Pero muchos fueron vulnerables a presiones, por un lado, de grandes productores, y por otro, de sus superiores en la burocracia que promovieron la máxima producción a toda costa en el corto plazo. Por eso, la SARH fue autorizada a permitir excepciones y "techos" mayores de 20 hectáreas.

Fertimex respondió a la estrategia del SAM con incrementos masivos en la distribución de fertilizantes. El volumen total de las ventas de éstos se incrementó 22.3% en 1980, creciendo 14.8% en 1981 y otro 11.9% en 1982. De acuerdo con Fertimex, el área total fertilizada se incrementó 9.5% en 1980, sólo 0.3% en 1981 y 22.5% en 1982.³⁷

Por la carencia de datos precisos del uso de fertilizantes por cultivo y tipo de productores, un indicador indirecto de su uso es el del consumo por estado, estimando así al menos si las regiones campesinas incrementaron o no su acceso a los fertilizantes. Andrade y Blanc han elaborado el estudio más serio al respecto, y encontraron que el uso de fertilizantes durante el período del SAM se incrementó más rápidamente en los estados de "agricultura campesina" que en los estados de "agricultura comercial" (de acuerdo a la tipología de productores realizada por CEPAL). En 1980-1982, la tasa de crecimiento de fertilizantes usados en estados predominantemente campesinos fue de 90%, y solamente de 24% en los estados de agricultura comercial.³⁸ A pesar de que estas diferencias son significativas, no debe dejar de mencionarse que la distribución geográfica del volumen total de los fertilizan-

³⁷ Fertimex, *Testimonio de una administración, 1976-1982*, México, 1982. El descuento de 30% creó un poderoso incentivo económico para aumentar el uso de fertilizantes, y el desafío de Fertimex era cubrir la demanda. La capacidad de Fertimex para dar una respuesta rápida fue limitada pues sus plantas estaban ya laborando a toda su capacidad. Fertimex respondió con un incremento en las importaciones en el ya de por sí caro mercado de corto plazo, y cambiando procedimientos para la entrega rápida así como reduciendo el inventario. El componente de importación decrecía con el tiempo, cuando cuantiosas inversiones iniciadas con anterioridad empezaban a ser concluidas. La producción nacional de fertilizantes en 1984 era el doble que en 1980. Véase *Segundo informe de gobierno de Miguel de la Madrid*, 1 de septiembre de 1984. De acuerdo con cálculos del Banco Mundial, los precios de los fertilizantes en 1981 estaban 26% por debajo de sus costos de producción.

³⁸ Armando Andrade y Nicole Blanc, "SAM's Impact on Production and Costs", en James Austin y Gustavo Esteva, *op. cit.*

tes cambió muy poco durante el período: de acuerdo con datos de Fertimex, los diez estados principales de consumo de fertilizantes siguieron siendo los mismos, aunque su participación bajó de un promedio de 73% durante el período 1974-1979 a 69.9% en 1981. Como en el caso de los otros insumos, la tasa relativa de incremento en el uso de fertilizantes benefició de alguna manera a los productores campesinos, pero la distribución agregada de los recursos varió muy poco.

Es probable que algunos fertilizantes subsidiados llegaran "por goteo" a campesinos que antes no habían tenido acceso a ellos. Por ejemplo, más del 90% de los productores del distrito de temporal de Pátzcuaro, Michoacán, recibió mayor crédito y utilizó más fertilizantes que nunca antes. Este incremento cayó a menos de 25% en las comunidades indígenas donde el crédito oficial estaba disponible por vez primera. El incremento en el uso de fertilizantes fue insistentemente considerado por campesinos encuestados como "el factor más importante en el crecimiento de la producción".³⁹

Tal vez el principal obstáculo para el acceso campesino a los agroquímicos era el proceso de la entrega de los subsidios, que requería otro trámite en lugar de una reducción directa de precios. Una amplia investigación realizada en la región del Plan Puebla encontró que sólo 5% de una muestra de 1 670 productores de maíz tenían conocimientos sobre los descuentos, incluso aunque hubieran firmado los formularios para recibirlos.⁴⁰

Semillas: Pronase

El paquete del SAM de subsidios a la producción incluía descuentos de 75% en el precio de las semillas híbridas "certificadas" de granos básicos. Esto condujo a un gran crecimiento de la demanda y a una rápida respuesta productiva de Pronase, la empresa paraestatal responsable de la regulación del mercado de semillas mejoradas a través de la producción y venta de sus propias variedades. La producción de Pronase de semillas certificadas creció

³⁹ Haber y Nechomod, *op. cit.*, p. 109.

⁴⁰ Colegio de Posgraduados, "La efectividad de los elementos de la estrategia del Plan Puebla en el desarrollo, 1967-1985", México, documento mimeografiado, Centro de Estudios del Desarrollo Rural/Centro de Enseñanza, Investigación y Capacitación para el Desarrollo Regional, Colegio de Posgraduados, Chapingo, 1986.

rápidamente durante el período del SAM, de 89 300 toneladas en 1979 a 183 300 en 1980, llegando hasta 235 000 toneladas en 1981. La demanda se colapsó después de que los subsidios del período del SAM fueron eliminados.

No todas las actividades de Pronase estuvieron dirigidas a promover la producción de variedades híbridas. Su programa de maíz criollo pretendía mejorar la productividad de las variedades locales, atendiendo alrededor de un millón de campesinos en 2.5 millones de hectáreas para 1982. Mientras que algunos informes eran positivos, una evaluación interna preliminar del SAM sobre este programa consideró que

parecía ser un fracaso. Simplemente considerando que, de diez semillas seleccionadas por los métodos campesinos y diez por el Programa de Maíz Criollo de Pronase, nueve de diez del primer grupo germinaba, mientras que siete u ocho del segundo germinaba.

La identificación política del Pronase con la SARH pudo haber acelerado su crecimiento, dada la importancia del aumento en el uso de las semillas híbridas establecida en la propia agenda de los poderosos técnicos de la SARH. La gran participación de Pronase en los subsidios al productor pudo haber sido más un indicador de la influencia de la SARH que de una planificación coherente, dados los resultados inciertos inherentes al rápido crecimiento de tan "delicada" tecnología. La escala del crecimiento de Pronase pudo verse como una evidencia de la cooptación de la estrategia del SAM por parte de la SARH, dada la orientación dominante en favor de la "revolución verde" tanto por parte de la SARH como de Pronase, *versus* el enfoque más procampesino del SAM.

El impacto de mediano plazo de la promoción rápida de las semillas híbridas pudo haber sido negativo. La sequía de 1979 destruyó una parte importante de las existencias de semillas criollas. Con el SAM, en 1981, los subsidios indujeron a los campesinos a vender sus variedades nativas como granos, y luego las heladas de 1982 provocaron graves siniestros. El resultado probable fue reducir la variedad del *stock* genético disponible para futuras investigaciones de semillas criollas mejoradas, lo que fue particularmente probable en aquellas áreas donde los requerimientos impuestos por el gobierno para la concesión de créditos y seguros forzó a los campesinos a cambiar de sus variedades tradicionales a semillas híbridas. Dado que el acceso campesino a las semillas

comerciales dependía de amplios subsidios, cuando éstos fueron eliminados un número significativo de productores sufrieron una pérdida neta de la calidad de sus semillas. La pérdida de las variedades de semillas localmente adaptadas desarrolladas por generaciones fue un paso más en el largo proceso de la erosión de la autonomía de los productores.⁴¹

Asistencia técnica: SARH

La asistencia técnica era proporcionada por la SARH, priorizando a aquellos productores que habían recibido créditos del gobierno.⁴² Hacia finales de la década de los setenta la SARH intentó extender sus servicios a más áreas de temporal, creando los distritos de temporal como un esfuerzo para coordinar los servicios del Estado, así como para establecer patrones adecuados de apoyo a la producción en el plano administrativo. Los extensionistas desempeñaron un papel clave como implementadores del SAM, dado que su trabajo era convencer a los a menudo desconfiados productores de incrementar el uso de los insumos agrícolas.⁴³ Por lo demás, los estrategas del SAM tuvieron grandes expectativas del trabajo de los extensionistas de la SARH. Documentos oficiales del SAM sostienen que los extensionistas de la SARH "debieron cambiar en forma sustancial para acoplarse a las estrategias del SAM".⁴⁴

A pesar de que los extensionistas habían sido capacitados para llevar a cabo tareas definidas como técnicas, se esperaba de ellos que desempeñaran un papel relevante en los esfuerzos del SAM para mejorar las relaciones del gobierno con los productores, lo que significó que realizaran una función para la que nunca habían sido reclutados o capacitados.

La respuesta de la SARH en Michoacán, por ejemplo, varió entre las autoridades de gobierno de nivel estatal y los extensionistas.

⁴¹ Segundo informe de gobierno de Miguel de la Madrid, 1 de septiembre de 1984. Véase también David Barkin, "SAM and Seeds", en James Austin y Gustavo Esteva, *op. cit.*; y David Barkin y Blanca Suárez, *El fin del principio. Las semillas y la seguridad alimentaria*, México, Océano-Centro de Ecodesarrollo, 1983.

⁴² Además del riego, la asistencia técnica es uno de los pocos insumos importantes que se proporcionan directamente por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), y no por alguna de las empresas paraestatales.

⁴³ Paul Haber y Mark Nechmond, *op. cit.*, p. 98.

⁴⁴ Citado en Paul Haber y Mark Nechmond, *op. cit.*

tas. Los funcionarios del aparato se negaron a cambiar su visión estrictamente técnica sobre la problemática del desarrollo rural, mientras que los extensionistas reconocieron problemas sociales y políticos tales como el caciquismo y los abusos en la distribución de los insumos. Los funcionarios de aparato tenían la idea de que "los campesinos eran básicamente incapaces de aprovechar el potencial productivo de la agricultura", y que "dicha responsabilidad correspondía a las élites centralizadas".⁴⁵ Los extensionistas tendieron a responder en diversos grados a los cambios de prioridades del SAM y, en algunos lugares como Pátzcuaro, "los extensionistas de la SARH se hicieron crecientemente eficaces en su capacidad para ayudar a los campesinos en la utilización y desarrollo de los programas gubernamentales".⁴⁶

Precios de garantía y mercado de granos: Conasupo

Uno de los instrumentos más importantes de la estrategia del SAM fue incrementar el valor real de los precios de compra del gobierno para granos básicos. Los estrategas del SAM reconocieron que la caída de los precios oficiales había sido una de las causas principales de la creciente dependencia de México en la importación de granos básicos desde finales de los años sesenta. El gabinete agropecuario estableció los precios de garantía desde el principio de la administración de López Portillo. Basado en una experiencia similar a la del gobierno anterior, el gabinete impulsó la coordinación entre las secretarías de Agricultura, Hacienda y Comercio, así como con Conasupo y Banrural. Una vez establecidos, los precios de garantía eran pagados a los productores que entregaban sus granos a los centros de recepción de Conasupo.

Antes del SAM, el gabinete agropecuario generalmente recibía propuestas de la SARH para el incremento de los precios de garantía, dependencia que, a su vez, encontraba resistencias de la Secretaría de Comercio dado que, como resultado, se veía obligada a incrementar los subsidios al consumo urbano. De acuerdo a la opinión de un miembro del *staff* del gabinete, Banrural apoyaba a la SARH, y Conasupo quedaba entre los dos. La decisión de lanzar el SAM, con todo el respaldo del Presidente, permitió que el

⁴⁵ *Idem.*, pp. 99, 193.

⁴⁶ *Idem.*, p. 113.

SAM entrara de una manera informal al gabinete agropecuario. Ello no significó que ganara todos los debates. Algunos documentos de las primeras posiciones del SAM clamaban por una reducción a 3% en las tasas de interés del Banrural, en lugar del 12% que más adelante se aprobó. En el caso de los precios, la SARH pidió incrementos del 20%, pero el SAM lo hizo por 40%. Según un miembro del *staff* del gabinete, el SAM se convirtió en "el enemigo a vencer". Dado que el SAM "llegó con un enorme peso político", cambió el centro de gravedad dentro del gabinete en favor de la aprobación de estímulos crecientes a la producción.

La decisión de echar a andar el SAM se acompañó, en 1980, con un incremento inmediato de los precios: 28% para el maíz, 55% para el frijol, 18% para el trigo y 24% para el sorgo. Dado que en dicho año la inflación fue de 28%, el incremento nominal de los precios significó más un amortiguamiento de la caída de sus valores que un incremento sustancial en términos reales. Los precios subieron de nuevo en 1981, implicando un incremento real más significativo: los precios nominales crecieron 47% para el maíz, 33% para el frijol, 31% para el trigo y 36% para el sorgo, lo que significó un aumento en sus valores reales de 15% en el maíz, 4% en el frijol, 1% en el trigo y 6% en el sorgo.⁴⁷

⁴⁷ Sobre el creciente desplazamiento del maíz por el sorgo, véase Barkin y Suárez, *op. cit.*, p. 141; David Barkin y Billie Dewalt, "La crisis alimentaria mexicana y el sorgo", en *Problemas de Desarrollo*, vol. xvi, núm. 61, México, febrero de 1985; Kirsten Appendini y Vania Almeida Salles, "Precios de garantía y crisis agrícola", en *Nueva Antropología*, 4 (13-14), México, mayo de 1981; Billie DeWalt, "Mexico's Second Green Revolution", en *Mexico Studies/Estudios Mexicanos*, 1 (1), invierno de 1985; y Carlos Montañez y Horacio Aburto, *Maíz: política institucional y crisis agrícola*, México, Nueva Imagen/CIDER, 1979. Los analistas del gabinete agropecuario reconocieron el poder económico de los incentivos que motivaron el desplazamiento del maíz por el sorgo a lo largo de la década de los setenta. Existió un debate interno sobre cuál proporción de precios sorgo-maíz debería existir para efectivamente disminuir el desplazamiento del maíz. En 1980 se consideró que una relación de 0.65 maíz-sorgo sería suficiente, pero las fuerzas "pro-maíz" al interior del gabinete llevaron dicha proporción hasta 0.60 en 1981 y a 0.59 en 1982. No obstante, a pesar de dichos cambios, el sorgo se mantuvo como un cultivo más rentable. A diferencia del violento desplazamiento de la producción de grano por la ganadería extensiva, este aspecto de la "ganaderización" de la agricultura mexicana no se presenta como un claro conflicto de intereses entre los más ricos y los más pobres, sino entre aquellos consumidores urbanos de altos y medianos ingresos y los productores rurales. El sorgo se usa principalmente para producir pollo y huevo, que en los años sesenta se convirtieron crecientemente en bienes salario más que en bienes de lujo, a diferencia de la carne de res.

Los incrementos del período del SAM no llegaron a los puntos más elevados alcanzados anteriormente. Aún en 1981 el precio del maíz se mantuvo por debajo del punto más alto alcanzado en 1976. La inflación, en cierta medida inesperada, alteró drásticamente el valor del precio oficial del maíz en 1982. A pesar de los intentos por hacer más atractivo el precio de este grano, la inflación generada por el *boom* petrolero dejó a los precios del maíz del período del SAM en un nivel comparable a los de 1975-1977.⁴⁸

El crecimiento de los precios en el período del SAM y las abundantes cosechas de 1981 implicaron un crecimiento sustancial de la participación de Conasupo en el mercado nacional de granos. Las compras de Conasupo crecieron tanto en términos relativos como absolutos.⁴⁹ Del lado de la demanda, la participación de Conasupo en el mercado de granos se incrementó aún más, debido al crecimiento de las importaciones. Conasupo tenía el monopolio del comercio internacional de granos, y siguió importando una gran cantidad durante los primeros dos años del período del SAM.⁵⁰

Existen dos factores principales que deben considerarse para

⁴⁸ Muchos autores ven los precios de garantía más como precios "techo" que de base, como parte de una política que consideró el abasto de alimentos baratos para las áreas urbanas como la más alta prioridad para la acumulación industrial. Es preciso especificar exactamente por qué, dado que no es muy clara la razón por la cual los precios de los productos hubieran sido más altos en ausencia de los precios de garantía. El paso crucial en el razonamiento depende de los bajos precios controlados en otros eslabones de la cadena alimentaria, en los productos intermedios y finales.

⁴⁹ Conasupo compró 18% de la producción nacional de maíz, 25.7% de frijol y 42.2% de trigo en 1980-1981. Las compras de Conasupo siguieron creciendo en el ciclo agrícola de 1981-1982, con 26.0% de maíz, 42.9% de frijol y 41.6% de trigo. La participación de la institución en la compra del sorgo también tuvo un significativo crecimiento, alcanzando el 35.9% en 1980-1981 y el 25.2% en 1981-1982. SARH/DGEA, *op. cit.*, p. 27. La concentración geográfica de las compras de maíz en 1981 fue comparable al 69% de 1977-1979 para los cinco estados de mayor acopio. Véase Conasupo, *Producción anual y comercialización por Conasupo de granos y semillas de oleaginosas por entidad federativa, 1971-1981*, México, Gerencia de Planeación, julio de 1982.

⁵⁰ La crisis de importación que siguió a la sequía de 1979 no sólo fue un factor esencial para estimular la adopción de la estrategia del SAM, sino que también llevó a una participación creciente de Conasupo en el mercado de futuros. James Austin y Kenneth Hoadley, "State trading and the futures market: the experience of Conasupo in Mexico", en Bruce Johnston, Cassio Luiselli, Celso Cartas Contreras y Norger Norton (compiladores), *United States-Mexico Relations: Agriculture and Rural Development*, Stanford, Stanford University, 1987.

explicar por qué Conasupo siguió importando, mientras la SARH informaba que México había alcanzado la autosuficiencia a partir de las cosechas abundantes de 1981. Una fue que Conasupo no confiaba en los datos de producción publicitados por la SARH, que eran percibidos como imprecisos dada la propensión política a exagerar. El otro factor es que funcionarios del más alto nivel de Conasupo estaban acostumbrados a considerar como tarea primordial de la agencia la regulación de los mercados internos por medio de importaciones periódicas, más que como una institución para el fomento de la producción nacional. Esta tendencia pudo haber sido reforzada por la extrema sobrevaluación del peso, que hizo aparecer como relativamente barata la importación. El precio resultante de la deuda internacional de Conasupo fue pagado después.

Mientras que la causa queda como materia de especulación, el hecho es que México llegó a un punto récord en el déficit de su balanza comercial agropecuaria en 1981, con importaciones (sobre todo de granos) que alcanzaron 3.6 billones de dólares, mientras que las exportaciones quedaron en 1.7 billones. La importación finalmente empezó a caer en 1982, pero la balanza comercial agropecuaria siguió siendo negativa.⁵¹ Con la combinación de la cosecha récord y de las importaciones en 1981, las bodegas quedaron rebasadas. Una fracción desconocida de estas reservas se perdió debido a la falta de adecuadas instalaciones de almacenamiento.

Acopio de granos: Boruconsa y el PACE

Boruconsa es la empresa de almacenamiento para el grano de pequeña y mediana escala de Conasupo. Mientras que algunos grandes productores vendían sus cosechas a ANDSA (la empresa estatal de almacenamiento en gran escala), particularmente en el norte, prácticamente todos los pequeños y medianos productores de grano que vendían al gobierno llevaban sus excedentes a los centros receptores de Boruconsa.

La importancia de Boruconsa creció sustancialmente por el énfasis puesto por el SAM en la producción campesina.⁵² El volumen

⁵¹ Jaime A. Matus Gardea y Roberto Cruz Aguilar, "Agricultural Policy and International Trade in México, 1970-1982", en Bruce Johnston, *op. cit.*, p. 134.

⁵² Entre 1979 y 1981 el número de los centros de acopio creció 10.3%, de 1 528

de maíz recibido por Boruconsa creció acentuadamente durante el período del SAM, de 1.17 millones de toneladas promedio anual en 1977-1979 a 1.65 entre 1980 y 1982. Las compras de Boruconsa alcanzaron un récord de 2.6 millones de toneladas de maíz en 1982.⁵³

El número y la cobertura geográfica de los centros de recepción de Boruconsa determinaban en forma crucial el *acceso efectivo* de los productores a los precios de garantía. El acceso estaba en relación con la manera en que funcionaban los mercados y el transporte locales. Si los mercados locales de acopio, crédito y transporte eran oligopólicos —como en el caso de muchas de las regiones campesinas en las que no penetraron de manera efectiva los centros de recepción de Boruconsa—, entonces los productores que no tenían poder de negociación por su tamaño, aislamiento y dependencia de los intermediarios no llegaban a gozar de los precios oficiales. Uno de los principales cuellos de botella que obstaculizaba el desarrollo de mercados agrícolas locales más competitivos era el control muy concentrado sobre el transporte, reforzado por la regulación y por la corrupción oficial.

Boruconsa fue el hogar institucional para el desarrollo de un programa rural que desafió a los intermediarios privados que bloqueaban el acceso de los campesinos a los precios de garantía: el Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE).⁵⁴ Por medio de este programa, Boruconsa trató de ofrecer a los pequeños productores algunos de los servicios más cruciales de comercialización. De manera aún más importante, el PACE ofreció a los ejidatarios una bonificación por encima de los precios de garantía para cubrir una parte de los costos de transporte (y de carga y descarga) del maíz de temporal a los centros receptores. El objetivo fue incrementar el acceso efectivo al precio de garantía, así como incrementar el precio realmente pagado a los productores maiceros de temporal. El PACE también sirvió a los objetivos ins-

a 1 686, mientras que su capacidad total aumentó 31.3%, de 1.49 a 1.96 millones de toneladas. Para 1982, el número de centros receptores de Boruconsa, incluyendo tanto los propios como los rentados, alcanzó los 1 726. Véase Boruconsa, "Utilización de bodegas propias y ajenas", México, documento mimeografiado, Subgerencia de Programas Especiales, marzo de 1983.

⁵³ Segundo informe de gobierno de Miguel de la Madrid, 1 de septiembre de 1984.

⁵⁴ Más adelante el PACE fue rebautizado como Programa de Apoyo a la Comercialización Rural.

titudinales, dado que fomentó mayores ventas a Boruconsa, y así aumentó su peso institucional. Durante el período del SAM, el PACE pasó de ser un pequeño programa que cubría un reducido número de estados a otro de alcance nacional, con el objetivo de proveer una amplia gama de servicios de comercialización para los productores temporaleros de granos básicos.

Distribución de alimentos: Conasupo

Uno de los objetivos básicos de la estrategia del SAM era dar acceso a cerca de 19 millones de personas oficialmente reconocidas como malnutridas a la subsidiada "canasta de consumo básico" de alimentos esenciales. Esto se llevaría a cabo por medio de la rápida expansión de dos programas de subsidio alimentario ya existentes. El primer instrumento de política era el subsidio global en alimentos básicos, como la tortilla, la leche y el pan. Estos subsidios eran aplicados por medio de la venta de bienes intermedios subsidiados (como harina) al sector privado procesador y distribuidor, el que estuvo de acuerdo en vender productos básicos a precios subsidiados a cambio de suministros garantizados y de una tasa dada de ganancia. Estos subsidios beneficiaban a un importante sector de industrias medianas y pequeñas, así como a consumidores urbanos en general, independientemente de si éstos se encontraban o no subalimentados.⁵⁵

El subsidio global más importante fue aplicado a la tortilla. De acuerdo con un economista de Conasupo, el número de kilos de tortillas que podían ser comprados con el salario mínimo diario se elevó de un promedio de 25.7 durante 1977-1979 a 31.8 durante los años del SAM, volviendo a bajar a 28.5 hacia finales de 1983.⁵⁶ Esto implicó un subsidio masivo, que indujo el uso del tri-

⁵⁵ El subsidio al consumo de la leche fue el mejor dirigido a la población objetivo por medio de los expendios de comercialización de Conasupo. Liconsa se concentró en la distribución de leche rehidratada (ampliamente importada) para familias urbanas que ganaban menos de dos veces el salario mínimo. La cobertura de Liconsa creció significativamente durante el período del SAM, y continuó en ascenso a partir de la crisis de 1982. Véase Liconsa, *Historia del abasto social de leche*, México, Liconsa, 1987.

⁵⁶ Javier Cecañas, *La industria del maíz en México: análisis de precios y subsidios*, tesis de Economía Agrícola, México, Universidad Autónoma de Chapingo, 1984, p. 194.

go y del maíz para el consumo animal. Los subsidios a la tortilla, como porcentaje del producto interno bruto, crecieron más de tres veces, de 0.10% en 1980 a 0.36% en 1982. No obstante, el costo relativo de los subsidios de Conasupo no fue extraordinario, ni en términos nacionales ni internacionales.⁵⁷

El segundo instrumento del gobierno en la distribución al menudeo de alimentos era la red de distribución estatal, cuyo propósito era regular el mercado y reforzar los controles administrativos de precios en competencia con el sector privado. Ofreciendo alimentos básicos de calidad semejante o ligeramente inferior a precios menores, las operaciones al menudeo del gobierno mantenían los precios del sector privado por debajo de lo que hubieran existido en un mercado sin regulación. Estas operaciones eran manejadas por Diconsa, la subsidiaria más grande de Conasupo y una de las mayores redes de distribución de alimentos en el mundo.⁵⁸

Funcionarios de Diconsa estimaron que sus precios promediaron un 10-15% por debajo de los precios de mercado en las ciudades, y 30% menos en el campo. Había varias razones que explicaban dichas diferencias. En primer lugar, las tiendas urbanas vendían, con amplios márgenes, un volumen mucho mayor de productos no básicos que las tiendas rurales. Segundo, los precios de mercado tendían a ser más elevados en el medio rural que en las ciudades, no sólo porque los costos de distribución eran más altos, sino también por el predominio de monopolios de mercado articulados a las redes de crédito usuario. En tercer lugar, Diconsa podía cumplir su función social en el contexto de la ne-

⁵⁷ Nora Lustig y Antonio Martín del Campo, "Descripción del funcionamiento del sistema Conasupo", en *Investigación Económica*, núm. 173, México, julio de 1985. Los subsidios totales de las operaciones de Conasupo promediaron 2.53% del presupuesto federal durante el período del SAM, siendo que, por ejemplo, Egipto y Sri Lanka gastaron 15% de su presupuesto en subsidios al consumo de alimentos.

⁵⁸ Conasupo también tuvo su brazo de ventas al mayoreo, Impecsa, para suplir mercancías básicas a precios bajos a los pequeños comerciantes, a cambio de mantener los precios oficiales al menudeo. Impecsa también era promotora de una eficiencia creciente, para mantener las ventas al menudeo a bajos precios. Impecsa creció de manera espectacular durante el período del SAM, reforzando la política de gobierno dirigida a los numerosos y políticamente importantes pequeños comerciantes. Para un estudio más general sobre el sistema de abasto durante el SAM en la ciudad de México, véase Cynthia Hewitt de Alcántara, "Feeding Mexico City", en James Austin y Gustavo Esteva, *op. cit.*

cesidad de mantener el "equilibrio financiero", aplicando una parte del excedente generado en sus operaciones urbanas a sus operaciones rurales. Por último, dado que aproximadamente dos terceras partes de la población desnutrida se encontraba en el campo, los estrategas de la política alimentaria consideraron esencial canalizar una parte mayor del subsidio a las áreas rurales, como medida para compensar el impacto negativo para los consumidores rurales del crecimiento de los precios de garantía promovido por el SAM.

Las ventas totales de Diconsa aumentaron significativamente a partir de 1979. La distribución rural de alimentos creció incluso más rápido que las ventas urbanas, como resultado de la implementación del convenio Conasupo-Coplamar de 1979. Coplamar era una agencia presidencial que canalizaba ingresos del petróleo a áreas cuyos estándares de vida eran los más bajos de México.⁵⁹ Coplamar y Diconsa ya habían determinado una población objetivo y planeado una distribución masiva de alimentos en el medio rural en 1979, antes de que emergiera el SAM, pero la metodología diferente del SAM condujo a las mismas conclusiones. Los líderes de este programa y de Conasupo-Coplamar pronto se convirtieron en aliados, pues estaban de acuerdo en que el Estado debía desempeñar un papel social activo a través del sistema alimentario, regulando el mercado en beneficio de la mayoría de los campesinos que tradicionalmente eran excluidos de los beneficios de los programas del gobierno, y motivando el crecimiento de la organización campesina para fortalecer sus capacidades de negociación.

El programa rural de distribución de alimentos tuvo un crecimiento significativo tanto en términos absolutos como relativos.⁶⁰ La organización de estas tiendas también cambió: antes del SAM éstas eran concesionadas a comerciantes privados o funcio-

⁵⁹ Véase Coplamar, *Necesidades esenciales de México* (5 volúmenes), México, Siglo XXI, 1982, sobre los problemas de la nutrición rural, educación, salud, vivienda y la distribución geográfica de la "marginalidad".

⁶⁰ Diconsa estimó que incrementó su participación en el mercado rural al muestreo de 11% en 1980 a 17% en 1982. Las ventas rurales crecieron 47% en términos reales en 1979, 16% en 1980, 20% en 1981 y 19% en 1982. Los recortes presupuestales las hicieron caer 40% en 1983. La participación rural de las ventas totales creció de 10.5% en 1978, antes de Coplamar, a 18.3% en 1980 y 21.0% en 1982. Estos porcentajes debieron haber sido mayores para los alimentos básicos, dado que las ventas urbanas abarcan muchos productos no básicos. El número de las

naban a través de otras empresas estatales; por medio de Conasupo-Coplamar su manejo pasó a estar bajo la dirección de comités elegidos por las comunidades.

¿Quiénes se beneficiaron del SAM y por qué?

La mayor parte de las agencias y dependencias ligadas directa o indirectamente al sistema alimentario incrementaron sus actividades durante el período del SAM. Pocas, sin embargo, modificaron su orientación básica, o las formas en que llevaron adelante sus actividades. El boom petrolero permitió que la mayor parte de las dependencias o paraestatales canalizaran nuevos recursos a campesinos anteriormente excluidos, pero sus clientes tradicionales se beneficiaron más en términos absolutos del flujo masivo de subsidios canalizados al sistema alimentario.

La falta de información clara, confiable y consistente que hable del destino final del subsidio al consumidor y del gasto público en la agricultura obliga a los analistas a depender de investigaciones parciales y de indicadores indirectos. Dos investigaciones de campo ofrecen importantes evidencias de los resultados de la implementación de la estrategia del SAM en el ámbito de la producción.

Investigadores del Colegio de Posgraduados de Chapingo llevaron a cabo, en 1982, 1 670 entrevistas a participantes del Plan Puebla, donde el SAM fue activamente promovido.⁶¹ Estos productores maiceros se encontraban bien integrados a los mercados regionales, y participaban desde tiempo atrás en programas gubernamentales de desarrollo rural. De los campesinos encuestados, 27% había escuchado algo sobre el SAM, pero sólo 5% sabía sobre la disponibilidad de descuentos para fertilizantes e insecticidas. No obstante, a la mayor parte de los productores encuestados se les había pedido firmar las formas con las que Banrural cobraba a la SPP los reembolsos de 30%. Según la opinión de uno de los coordinadores del estudio, "la mayor parte de los campesinos nun-

tiendas rurales también aumentó rápidamente, de 3 311 en 1978 a 6 327 en 1980 y 9 049 en 1982. La participación rural del total de tiendas se incrementó, en consecuencia, de 64% en 1978 a 76% en 1980, y a 81% en 1982. Véase el primer informe de gobierno de Miguel de la Madrid, 1 de septiembre de 1983.

⁶¹ Colegio de Posgraduados, *op. cit.*

ca vio el dinero. La mayoría no conocía el programa, se trataba sólo de papeles que iban y venían". Se puede decir, entonces, que funcionarios de Banrural y otras dependencias se quedaron con una buena parte de los subsidios para los insumos. Mientras los funcionarios del SAM planeaban y evaluaban los subsidios productivos desde un punto de vista macroeconómico, colocaban la distribución de tales subsidios en manos de las agencias que tradicionalmente se habían aprovechado política y económicamente de la distribución de los insumos. Los planificadores del SAM tal vez consideraron que el requerimiento aplicado a los productores para recibir el descuento por medio de formas especiales era un procedimiento meramente burocrático, pero tal trámite hacía crecer el poder de los funcionarios frente a los supuestos beneficiarios de la política del gobierno.

La segunda investigación fue desarrollada por Fira. Esta institución tomó una muestra de sus 97 000 clientes de 1980 y 1981 considerados como de "bajos o medianos ingresos", para evaluar sus esfuerzos en la producción de maíz y de frijol.⁶² Sólo el 46% reportó que había recibido realmente el precio oficial de "garantía" o su equivalente para sus cultivos de maíz o de frijol, y 70% de éstos eran de medianos ingresos. El estudio encontró una relación directa entre acceso a los insumos, grado de organización de los acreditados y nivel de ingreso. Mientras que 70% de los productores reportó tener acceso a los insumos subsidiados, aquellos que no lo tenían tendían a no estar organizados y a ser de bajos ingresos. Estos descubrimientos plantearon serias dudas sobre el impacto de la distribución de los incentivos productivos. Los destinatarios del crédito de Fira estaban entre los mejor informados sobre los programas de precios y de insumos disponibles. Como en el caso de la muestra del Plan Puebla, si los productores de Fira no pudieron tener pleno acceso a los precios y descuentos del SAM, entonces, en un nivel nacional, el grado de acceso debió ser mucho menor.

Por otro lado, los productores ubicados en las tierras de riego tomaron una considerable ventaja de los incentivos del SAM para aumentar la producción de granos. Tanto la producción de maíz

⁶² Fernando Patrón Guerra y Jesús Fuentes Navarro, "Acciones y coordinación FIRA en relación con el Sistema Alimentario Mexicano", documento mimeografiado, presentado en COPIDER-Harvard Workshop, ciudad de México, CISS, octubre de 1982.

como la del frijol (cultivos generalmente temporaleros) crecieron significativamente en las áreas de riego durante el período del SAM.⁶³ El SAM nunca intentó desplazar a los productos agrícolas de exportación o industriales de las tierras de riego, dada sobre todo la importancia de dicha producción para la generación de divisas y de empleo. Los estrategas del SAM presentaron su programa para tierras de temporal como complementario, más que como contradictorio a la producción de las tierras de riego.⁶⁴ La viabilidad de la estrategia del SAM fue sustentada en su promesa de incrementar la producción de granos sin afectar a los grandes productores de riego. Dada su elección política de evitar conflictos, la mayor parte de los incentivos productivos de este programa fueron accesibles en algún grado a los productores de las tierras de riego.⁶⁵

El incremento real de los precios de garantía en los granos básicos no diferenciaba entre tipo de productores. Un estudio del SAM sobre la política de subsidios estimó que, en 1981, los costos de producción de maíz en tierras de temporal implicaron un subsidio de 15.3%, mientras que los costos del maíz en tierras de riego fueron subsidiados en un 11%. Los créditos refaccionarios subsidiados estaban disponibles para los productores que sembraban maíz, incluyendo la compra de maquinaria que, como los tractores, era factible usar para sembrar cultivos más rentables durante el siguiente ciclo. El 30% de los descuentos en el fertilizante y el 70% de los descuentos en las semillas híbridas estaban ofi-

⁶³ Del área sembrada de maíz, el porcentaje bajo riego creció de un promedio anual de 13.7% durante el período 1977-1979 a 15.5% durante el período 1980-1982. La parte irrigada del total del maíz producido también aumentó, de un promedio anual de 22.2% en 1977-1979 a 23.3% en 1980-1982.

⁶⁴ Mientras que algunos analistas pusieron en duda el hecho de que la autosuficiencia alimentaria pudiera alcanzarse sin llegar a desplazar cultivos de exportación de las tierras irrigadas (por ejemplo, Sanderson, *The Transformation of Mexican Agriculture*, Princeton, Princeton University Press, 1986), la estrategia del SAM se basó en investigaciones de muchos años de la Universidad de Chapingo en las que se concluía que la extensión del área sembrada y el incremento de la productividad eran suficientes para sostener la autosuficiencia nacional de granos en zonas de temporal. Véase por ejemplo, PRONDAAT, *Un enfoque para el desarrollo agrícola en áreas de temporal*, México, Secretaría de Agricultura y Ganadería, noviembre de 1976.

⁶⁵ Debe hacerse notar que la parte de las inversiones agrícolas dedicadas a la irrigación decrecieron al tiempo que tuvieron un menor nivel de concentración geográfica durante los años del SAM. Véase Barkin y Suárez, *op. cit.*

cialmente disponibles para la mayoría de los productores de las zonas de riego; había pocas razones para creer que la SARH era estricta en la restricción planteada de subsidiar a los productores que no excedieran de 20 hectáreas. Diversas evidencias también indican que la SARH pudo usar su control sobre el uso del agua para presionar a los productores a sembrar granos básicos tanto como cultivos más rentables, dada la interpretación de la SARH sobre la estrategia del SAM. Finalmente, los productores de las tierras de riego, tanto grandes como pequeños, tienden a estar mejor organizados, menos aislados, y a tener un mayor peso político que los productores temporaleros.

Los resultados productivos de 1980 a 1982 indican que, como fue delineada e implementada, la estrategia del SAM perdió la especificidad de su orientación en el sentido de apoyar principalmente a la agricultura campesina temporalera y se convirtió en una política general de apoyo a la producción de granos. A pesar de que muchas dependencias o paraestatales extendieron sus servicios a un número significativo de campesinos, no cambiaron la manera en que servían tradicionalmente a sus clientes. Por esta razón, sus nuevos clientes se encontraron entre los primeros que fueron desplazados cuando los recortes presupuestales del período post-SAM restringieron sus actividades. Banrural, por ejemplo, regresó a su política de prestar sólo a aquellos considerados como "económicamente solventes". Sólo el PACE y el programa Conasupo-Coplamar consideraron la cuestión del poder como esencial para el desarrollo rural y para mejorar el nivel de vida del campesinado. Sólo estos dos programas intervinieron activamente para tratar de modificar las relaciones rurales de poder, en contra de las élites político-económicas y en favor del campesinado.

¿Por qué mucho del SAM fue más de lo mismo? En gran medida, por la estrecha base política desde la que se manejó desde el principio. Éste fue su "pecado original", como decía Cassio Luiselli. Existía una diferencia considerable entre el SAM como diagnóstico crítico y el SAM como paquete de políticas definidas. La estrategia original de los forjadores del SAM, cuando eran un grupo de intelectuales tratando de influir en la política del gobierno y aún no eran funcionarios, era mucho más estructural que lo que los incentivos productivos de corto plazo del SAM pudieron hacer creer. Varios elementos clave que se perdieron en la transición de la crítica a la política incluyeron, por ejemplo, propuestas de control sobre las transnacionales en la agroindustria, de

promoción sistemática de la participación de las organizaciones campesinas en el proceso de planificación, o de educación nutricional masiva (por ejemplo, un intento para limitar la publicidad comercial del alcohol).⁶⁶ Pero los planificadores del SAM no tuvieron la fuerza política suficiente para sacar adelante todo lo que consideraron crucial de la estrategia.

En particular, los planificadores del SAM se vieron limitados en su posibilidad de motivar a las dependencias gubernamentales y a las paraestatales para llevar a cabo cambios institucionales que permitieran modificar la manera de canalizar los recursos en favor de los productores campesinos. Con sólo dos años y medio por delante en la administración de López Portillo, se requerían resultados rápidos en la producción, y los arquitectos del SAM no pudieron transformar sus relaciones con la SARH y sus agencias presionando por subsidios más selectivos. La entrega efectiva de subsidios selectivos hubiera requerido de cambios fundamentales en las estructuras, procedimientos, sistemas de concepción y patrones de reclutamiento de las dependencias gubernamentales, elementos forjados por décadas de esfuerzos con el soporte de las clases empresariales del medio rural. La mayoría de las agencias no eran capaces o no deseaban canalizar los subsidios a partir del criterio de *necesidad*, en parte por su propia orientación política y capacidad administrativa, y en parte por su relación con sus clientes tradicionales. La estrategia política del SAM en el corto plazo se resumió en la consigna "todos somos SAM", más que en motivar el conflicto entre los pequeños y grandes productores, entre los campesinos y los ganaderos, o entre sus respectivos aliados en el apartado de Estado.

La "bendición" del presidente López Portillo fue un incentivo crucial para que el aparato de Estado respondiera a la estrategia del SAM: todas las corrientes políticas de la burocracia se vieron obligadas a rendir homenaje al objetivo oficial de recuperar la autosuficiencia alimentaria, incluso a pesar de las dudas prevalecientes sobre su factibilidad y sobre sus costos económicos. No obs-

⁶⁶ Para las primeras formulaciones, véase Cassio Luiselli, "Agricultura y alimentación: premisas para una nueva estrategia", en Nora Lustig (compiladora), *Panorama y perspectivas de la economía mexicana*, México, El Colegio de México, 1980. Redcliff, *op. cit.*, se refiere a la primera y posterior formulaciones del SAM como "Marca I y Marca II". Véase también los múltiples documentos publicados por el SAM, desde que operaba en la Oficina de Asesores de la Presidencia, a partir de 1979.

tante, el aval presidencial no supuso el apoyo para modificar las estructuras institucionales o los procedimientos de operación de las dependencias tradicionales. La inclinación del SAM a obtener resultados en el corto plazo tal vez tuvo el efecto contrario a lo deseado, al inhibir los incentivos de reformas para hacer crecer la transparencia y la selectividad en la distribución de los subsidios o para cambiar las relaciones de poder entre la burocracia y el campesinado.

Las instituciones públicas del sector alimentario, especialmente la SARH, a menudo proclamaron su acuerdo con el SAM con el simple cambio de etiqueta de sus actividades tradicionales. Las orientaciones de las dependencias, forjadas con mucha antelación al surgimiento del SAM, resultaron más importantes que la decisión presidencial en la determinación de la respuesta dada a la nueva estrategia alimentaria. La corriente política dominante de la SARH ponía el acento en la producción comercial de gran escala, mientras que los planificadores del SAM estaban más interesados en fomentar la producción mediante vías que mejoraban la distribución del ingreso. Algunos directores de empresas paraestatales o dependencias gubernamentales y muchos analistas del sistema alimentario coincidieron en que el SAM había sido, en efecto, "cooptado" por la SARH. De acuerdo con la opinión de un representante de la SARH en el gabinete agropecuario durante los años del SAM, el secretario de dicha secretaría, Merino Rábago, se opuso a la estrategia del SAM hasta el momento en que el Presidente la sacó adelante, para después, "con habilidad, limitar poco a poco su influencia".

La orientación política pre-SAM de Conasupo, en contraste con la de la SARH, facilitó enormemente las reformas en las áreas de comercialización y de distribución de alimentos básicos. La misión fundamental de Conasupo era asegurar el acceso masivo a los bienes de consumo básico; se encontraba, en consecuencia, institucionalmente predispuesta para políticas que implicaban una mayor intervención gubernamental en el mercado. Desde la administración de Echeverría, Conasupo se convirtió en una de las paraestatales más influenciadas por las corrientes políticas reformistas que intentaban revitalizar la legitimidad del Estado en los medios rurales. La orientación procampesina de los objetivos del SAM favorecieron a los núcleos reformistas dentro de Conasupo que argumentaban que el acceso a una dieta adecuada era un derecho básico de todos los mexicanos.

Por último, un factor crucial que hizo de los programas de producción de insumos, el corazón del SAM, "algo más de lo mismo", fue la falta de participación de los grupos objetivo, de los campesinos temporaleros, en la formulación e implementación de las políticas. La participación campesina en la distribución de los insumos hubiera incrementado la capacidad de reforma de las empresas paraestatales. Un cambio en las relaciones de poder hubiera creado un incentivo para que éstas últimas canalizaran insumos de manera más eficiente, más equitativa y más honesta. Tal participación pudo haber alargado la vida del SAM en lo referente a los patrones de canalización de recursos. Se podría argumentar, hasta cierto punto, que la implementación muy "desde arriba" del SAM se debía, en parte, precisamente a la debilidad del movimiento campesino (el que, además, no tenía aún un planteamiento global para el desarrollo de una política de producción autogestiva). Pero también hay que reconocer que, primero, las organizaciones campesinas de productores eran mayores y más numerosas de lo que muchos pensaban y, segundo, que la movilización campesina creció mucho *durante* el periodo del SAM.⁶⁷

En lugar de un cambio institucional profundo, el *boom* petrolero y sus cuantiosos recursos permitió a los planificadores reformistas del gobierno "comprar" una obediencia aparente de las agencias tradicionales opuestas a las reformas procampesinas. El vasto influjo de recursos permitió a las agencias seguir sirviendo a sus clientes tradicionales. La vida política del SAM se prolongó incluso hasta el momento del "bache económico" de 1982, dado el éxito de las cosechas de 1981, pero empezó a tener problemas cuando condiciones climatológicas adversas y recortes presupuestales generaron la caída productiva de 1982, provocando un nuevo flujo masivo de importaciones de granos y, en consecuencia, una nueva "mala imagen" del gobierno ante la opinión pública. En la medida en que el SAM canalizó la mayor parte de sus recursos económicos y políticos a la obtención de incrementos productivos de corto plazo, la estrategia del SAM, en su conjunto, empezó a desacreditarse cuando, en 1982, dichos objetivos aparecieron como inalcanzables.

⁶⁷ Véase María Teresa Fernández y Fernando Rello, *La organización de productores en México*, México, Diconsa, 1984. Algunas organizaciones regionales campesinas autónomas lograron presionar a las dependencias para que mejoraran su actuación. No obstante, éstas fueron claramente la excepción más que la regla.

Los recortes presupuestales que se iniciaron en 1982 colocaron a la estrategia del SAM en una situación extremadamente vulnerable.⁶⁸ La mayor parte de las actividades de las empresas cayeron tanto en términos absolutos como relativos entre 1982 y 1983. El colapso de 1982-1983 del valor real de los precios de garantía para los granos básicos fue quizás el paso más serio y doloroso, perjudicando a aquéllos que no estaban en condiciones de empezar a producir productos más rentables. Después del cambio de sexenio, con la mayoría de los "samistas" fuera de la escena política, la tendencia entre las agencias del sector agropecuario fue regresar a los patrones anteriores de canalización de recursos.

En resumen, los incentivos productivos del SAM fueron, en su mayor parte, canalizados por las mismas agencias cuyas alianzas con clientes privilegiados habían descapitalizado a la economía campesina durante décadas. El apoyo presidencial fue crucial para la decisión de echar a andar el SAM. No obstante, éste no se convirtió en un soporte activo al objetivo del SAM de cambiar las relaciones de poder en favor de los productores campesinos y de los consumidores. A este objetivo social le faltó fuerza, tanto por la debilidad política de los núcleos reformistas más críticos den-

⁶⁸ Los costos del SAM deben ser analizados en el contexto de la explosión general del gasto público que tuvo lugar durante el *boom* petrolero. El incremento promedio anual del presupuesto agropecuario creció 15% en términos reales durante los años del SAM, comparado con el incremento anual del 10% durante el período 1977-1979. Pero otros rubros de gasto se incrementaron a tal grado que la participación agropecuaria en el presupuesto cayó durante esos años, de 8% como promedio de crecimiento anual en 1977-1979, a 7.7% durante 1980-1982. La categoría "gasto alimentario" del presupuesto mexicano, inaugurada en 1978, muestra un crecimiento de 8.2% en 1979, a 9.6% en el período del SAM, llegando a su pico de 1981 de 10.8%; en Andrade y Blanc, *op. cit.* No obstante, no todos los gastos agroalimentarios pueden atribuirse a la estrategia del SAM, dado que muchos de los gastos nominales fueron cooptados por la SARH y los subsidios al consumo urbano se debían a otras prioridades. Cualquier discusión sobre los costos del SAM también debe tomar en cuenta los incrementos en la producción que sus incentivos ayudaron a estimular. Andrade y Blanc estimaron los incrementos productivos que pueden ser atribuidos al SAM y encontraron que el crecimiento de los costos excede el valor de los beneficios en una relación costo-beneficio de 1.39:1. Cualquier discusión sobre los subsidios del SAM debe tomar en cuenta el contexto macroeconómico que permitió canalizar —y desperdiciar— subsidios para una gran variedad de propósitos menos esenciales que la alimentación, como la gasolina, mal planeados proyectos industriales o la fuga de capitales propiciada por la sobrevaluación del peso.

tro del gobierno como por la fuerza, dentro y fuera del SAM, de diversas corrientes políticas unidas en torno al objetivo de "producción primero". Dada la ausencia de un poderoso movimiento campesino nacional que insistiera en la eficiencia y en la responsabilidad de las dependencias gubernamentales, la distribución práctica de los subsidios del SAM fue dejada en lo fundamental en manos de esas mismas agencias.

CACIQUISMO Y REGULACIÓN DE MERCADO.

EL PROGRAMA DE APOYO A LA COMERCIALIZACIÓN EJIDAL (PACE)

Los núcleos reformistas y algunas de las corrientes más ortodoxas del Estado estuvieron de acuerdo en que los caciques rurales eran un obstáculo central del desarrollo rural. El PACE y Conasupo-Coplamar enfatizaron el cambio en las relaciones rurales de poder, pretendiendo explícitamente un aumento de la capacidad de negociación de los campesinos frente a los caciques rurales involucrados en los monopolios de mercados locales de granos.

El caciquismo es una estructura rural de dominio que concentra el poder político y económico en manos de pequeños grupos regionales. La importancia del caciquismo dentro del Estado mexicano tiene sus raíces en las alianzas de grupos regionales de poder que derrotaron a los ejércitos campesinos revolucionarios: la fundación del partido dominante en 1929 tuvo su sustento en el vínculo explícito entre los líderes políticos nacionales y los caciques regionales. El ámbito del poder del cacicazgo rural mexicano se ha visto reducido en el curso del tiempo por la consolidación del Estado central y por la penetración creciente de las fuerzas nacionales e internacionales del mercado. No obstante, las élites regionales han probado su capacidad de adaptación tanto a los intereses de los grupos corporativos del Estado como a sus dependencias "modernizantes". Los caciques se inscriben aparentemente en una gama muy amplia que va de las más tradicionales a las más modernas relaciones sociales. Pero la base de su poder es la misma: el reforzamiento mutuo derivado del control de posiciones políticas clave y de actividades económicas fundamentales, lo que impide la operación efectiva de la democracia electoral o del mercado libre. Por lo mismo, el caciquismo ha sido esencial para llevar a cabo la divisa "divide y gobierna", la cual

ha dominado las relaciones entre el Estado y la sociedad desde el período revolucionario.

Debido a la fusión de poderosos intereses del sector privado regional con núcleos importantes del aparato burocrático estatal, el sistema del caciquismo tiene dos facetas principales. La primera consiste en que a menudo determina la integración de una región en el espacio de la economía nacional. Las élites rurales frecuentemente controlan el intercambio de los insumos y de los productos en una región. Por lo demás, rara vez son actores económicos estrictamente privados, y frecuentemente influyen la implementación local de los programas nacionales de desarrollo económico por medio de su control sobre la información y su acceso a los espacios de dominio político. La segunda consiste en que el caciquismo también determina la integración de la región en el sistema político nacional. A cambio de poder económico, los caciques regionales a menudo proporcionan estabilidad política en el corto plazo a los actores centrales del Estado. Este intercambio político está basado en la capacidad de los caciques para aislar a la población de las alternativas políticas nacionales, y para cooptar o reprimir las iniciativas autónomas locales.⁶⁹ En consecuencia, el poder del caciquismo está basado en su capacidad de *intermediación* entre la región, el Estado y el mercado nacionales. Como dijera Gonzalo N. Santos: "El secreto es convencer a los que están en el centro de que uno es fuerte en su región, y a los que están en la región de que uno es fuerte en el centro."⁷⁰

Este fue el contexto en el que tanto Conasupo-Coplamar como el PACE intentaron debilitar a los monopolios regionales de mercado, fuentes clave del poder del cacicazgo. De ningún modo se considera que todos los comerciantes sean caciques, pero en el

⁶⁹ Sobre el caciquismo: Roger Bartra *et al.*, *Caciquismo y poder político en el México rural*, México, Siglo XXI, 1975; Fernando Castro Salmerón, "Caciques: una revisión teórica sobre el control político local", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 30 (117-118), julio de 1984; Gustavo Gordillo, "Pasado y presente del movimiento campesino en México", en *Cuadernos Políticos*, núm. 23, enero de 1980; Agustín Ávila y Alma Cervantes, *Procesos de organización campesina en las huastecas*, México, Facultad de Economía, UNAM, Diconsa, 1986. Los caciques más tradicionales se oponían incluso a la construcción de caminos rurales, para poder mantener el control físico de acceso a sus regiones. Véase Luisa Paré, "Caciquismo y estructura de poder en la Sierra Norte de Puebla", en Roger Bartra *et al.*, *op. cit.*

⁷⁰ Citado por Héctor Aguilar Camín, "La transición política", en *Nexos*, núm. 51, marzo de 1982.

campo casi todos éstos sí dependen en algún grado de la comercialización. Hasta antes de la Revolución y de la reforma agraria cardenista, el control sobre la tierra era la base fundamental del poder económico y político en el país. La reforma agraria rompió el poder tradicional de los terratenientes en las áreas donde fue exitosamente implementada, pero el Estado no estaba listo para seguir consistentemente con la regulación procampesina de los mercados de insumos y productos. El control sobre estos aspectos clave del mercado desplazó a la tierra como fuente principal de poder político y económico, particularmente en las zonas de temporal.

Los caciques eran un blanco más vulnerable a las iniciativas reformistas gubernamentales que los grandes productores comerciales. Su baja productividad, limitados niveles de inversión y altos márgenes de ganancia provocaban alzas en los precios de los bienes alimentarios canalizados a las zonas urbanas. El mercado nacional de bienes de consumo se veía restringido por el bajo poder adquisitivo del sector rural, en parte debido a la capacidad de los intermediarios para bloquear el proceso de acumulación de los campesinos. Políticamente, la regulación del mercado podía ayudar a reforzar la paz social a un costo político menor que el reparto agrario. Así, un administrador regional de Conasupo describió el programa PACE como un "tapón" para contener las tensiones sociales rurales. En este contexto, los núcleos reformistas del Estado favorecieron la lucha contra los "mercados imperfectos", más que la lucha contra la inequitativa distribución de la propiedad agraria.

La historia del PACE

Los productores que se encuentran distantes de los centros de acopio del gobierno son frecuentemente más vulnerables ante los poderes monopólicos de los mercados locales. Por eso, el ofrecimiento de un precio de garantía en las puertas de la bodega no significa necesariamente que los productores de áreas alejadas tengan acceso a dicho precio. El acceso está en función de cómo operan el transporte y el mercado de granos en un plano regional.⁷¹

⁷¹ El limitado acceso al transporte es uno de los factores clave que sostienen el oligopolio en los mercados de granos. No existe el libre mercado en el trans-

Donde los canales locales de comercialización se encuentran controlados por los caciques —como sucede a menudo en las áreas remotas de los centros de recepción de Boruconsa—, los pequeños productores dependientes de los intermediarios frecuentemente no tienen acceso a los precios de garantía. Dado que el objetivo institucional de Conasupo era asegurar el acceso de los más amplios sectores populares a los productos básicos, estaba estructuralmente predispuesta a una visión de política de gobierno que pedía una mayor intervención del Estado en la comercialización, pues tal concepción implicaba el incremento de sus propios recursos y poder. Por lo demás, Conasupo era una de las agencias más vulnerables frente al creciente movimiento campesino independiente. Por diversas razones institucionales, Conasupo tuvo interés en evitar la extensión de la inquietud social a través de medios no coercitivos.⁷²

Hasta la administración de Echeverría, Conasupo compraba la mayor parte de granos para la distribución urbana a los grandes productores o a los intermediarios. Los núcleos reformistas que ahora dominaban la institución descubrieron que las condiciones de acceso de los campesinos a los centros oficiales de recepción eran difíciles. Inicialmente, se planteó la posibilidad de animar a los campesinos a reducir sus costos de comercialización por la vía de entregar sus cosechas de manera conjunta a los centros de recepción del gobierno. No obstante, sólo hubo un real avance en esta línea de definiciones hacia fines del período de Echeverría, cuando las organizaciones campesinas oficialistas, bajo la presión de sus miembros, exigieron un programa nacional de comercialización ejidal para apoyar a las comunidades en la venta de sus cosechas.⁷³ Conasupo respondió con la creación del PACE, subsidiando los costos de comercialización de los productores de maíz en tierras de temporal.⁷⁴

porte en el México rural: se requieren permisos del gobierno para la circulación de los camiones entre los estados, y el poder conseguirlos frecuentemente se enfrenta a una corrupción considerable.

⁷² Gustavo Esteva, *op. cit.*, y Grindle, *op. cit.*

⁷³ Abraham Rubio Canales, *La participación del Programa de Apoyo a la Comercialización Rural (PACE) dentro de la estrategia SAM*, documento mimeografiado, presentado en Taller COPIDER-Harvard, ciudad de México, CIESS, octubre de 1982, p. 3.

⁷⁴ Boruconsa, *Memoria. Programa de apoyo a la comercialización rural, 1976-1982*, México, Boruconsa, Gerencia de Programas Especiales, noviembre de 1982, pp. 13-15.

El programa piloto fue implementado en 1975/1976 en varios estados donde había habido invasiones de tierras a principios y mediados de los años setenta. En el primer año se integraron formalmente más de 27 000 productores al programa. Para el ciclo 1976-1977 ya se encontraba en operación en 27 estados, con la integración formal de más de 122 000 productores de 3 753 comunidades. No obstante, en realidad menos del 10% de los productores inscritos en el programa participaba activamente. La inscripción era voluntaria, y el contrato no obligaba a los productores a entregar sus cosechas al gobierno. El PACE reportó su actuación en 27 estados, pero de acuerdo con cifras oficiales, en 1976 sólo 12 000 productores realmente entregaron sus cosechas. Dado que la mayoría de los productores no tenía acceso oportuno a los créditos oficiales, muchos tenían que recurrir a los créditos informales, comprometiendo su cosecha por adelantado a un determinado precio. Ello colocaba a los productores en una situación extremadamente débil para negociar.

Gustavo Esteva, a la sazón uno de los principales funcionarios de la corriente reformista en Conasupo, observó que el sistema de precios de garantía daba “un trato igual a desiguales”, por lo que tendía a “agudizar las desigualdades existentes”. A través de los apoyos del PACE, la participación organizada del campesinado en la comercialización de grano permitiría “a Conasupo tener una presencia transformadora en las comunidades de subsistencia”. Desde su punto de vista, la supresión de los intermediarios ayudaría a “destruir la propia base económica de la estructura caciquil, la que en muchas comunidades sigue siendo todavía la principal traba al desarrollo”. Los centros de recepción y almacenaje, junto con las clínicas rurales, las tiendas y otros servicios, podrían llegar a ser polos de desarrollo, comenzando un proceso de crecimiento autosostenido de las comunidades. Pero, como reconocía Esteva, el éxito o el fracaso del programa, “incluso la posibilidad misma de ponerlo en operación, depende en todo momento de la correlación política”.⁷⁵

Los mismos planificadores del PACE encontraron dos corrientes políticas distintas dentro de Conasupo: una que rechazaba el programa y otra que lo apoyaba. La “orientación burocrática” en Conasupo estaba determinada por la estructura jerárquica de mando dentro de la agencia. Esta corriente vio al PACE como un tra-

⁷⁵ Gustavo Esteva, “La experiencia de la...”, *op. cit.*, pp. 233, 239, 242.

bajo o una carga adicional, al tiempo que concebía a los campesinos comprometidos con el programa más como individuos que como parte de comunidades organizadas. Previendo esta tendencia, los planificadores del PACE plantearon lo siguiente:

Al operar burocráticamente sin la participación de los campesinos interesados el procedimiento PACE tiende a corromperse [...] El PACE se va sujetando progresivamente a decisiones personales y no a procedimientos autorizados [...] Así, el instrumento de apoyo para los campesinos se convierte en instrumento personal de la burocracia pues evita la información y la posesión del instrumento a los campesinos.⁷⁶

La corriente reformista dentro de Conasupo fue identificada por los planificadores del PACE como la "no burocrática", que defendía "los compromisos institucionales con los campesinos". Como sucedió después con Conasupo-Coplamar, la tendencia "no burocrática" vio al PACE y a otros programas de reformas de Conasupo como un camino para que la burocracia fuera más receptiva ante las necesidades campesinas, y como un vehículo para la promoción de las organizaciones rurales de base. Los núcleos reformistas tenían dos recursos políticos clave. Primero, la retórica populista de Echeverría había establecido un nuevo clima político nacional, creando una apertura desde arriba en respuesta a la erosión de la legitimidad estatal. Segundo, la posición de la corriente reformista dentro del aparato burocrático de Conasupo estaba reforzada por una creciente movilización campesina desde abajo, tanto dentro como fuera de los canales oficiales.

La agenda de los núcleos reformistas, dirigida a incrementar la responsabilidad de Conasupo ante un número cada vez mayor de campesinos organizados, implicaba necesariamente generar conflictos dentro del Estado. Según los primeros documentos de política del PACE, se pretendía no sólo evitar a los intermediarios, sino también a los gestores tradicionales de las demandas campesinas. El potencial del PACE fue significativamente restringido, de un lado, por el enorme peso de la burocracia tradicional, tanto en las organizaciones campesinas oficialistas como en Conasupo y, de otro, por la limitada capacidad de los núcleos reformistas del aparato comercializador para promover la movilización y la participación campesina extragubernamental.

⁷⁶ FCC, 1984, anexo 8, apéndice 3:2.

Cuando el régimen de Echeverría terminó en una crisis de legitimidad, todas las políticas asociadas con sus propuestas *populistas* fueron desacreditadas y el clima político nacional tuvo un cambio dramático. Como resultado, las reformas todavía incipientes de Conasupo fueron detenidas o revertidas. La tendencia "no burocrática" de la institución tuvo pocas oportunidades para despegar. Cuando López Portillo asumió la Presidencia de la República cambió la dirección de Conasupo de una manera radical, designando como su director a uno de sus colaboradores más conservadores. El objetivo principal de López Portillo fue el de restaurar el clima político para favorecer la inversión privada. Las tiendas rurales de la Compañía fueron cerradas por cientos y el PACE quedó amenazado de muerte: sin recursos, fue cancelado *de facto*, pero el apoyo campesino obligó a mantener su existencia formal. A la larga esto resultó importante: una vez que la correlación de fuerzas cambió otra vez en Conasupo, y en forma más general en el Estado, la existencia formal del PACE permitió que el programa reviviera con rapidez.

A los dos años de iniciado su gobierno, López Portillo designó a Jorge de la Vega Domínguez (director de Conasupo en el período de Echeverría) como secretario de Comercio. Esto creó un clima favorable para que resurgieran los programas de reformas de apoyo a la comercialización, incluidos el PACE y la red de tiendas de Conasupo-Coplamar. En 1979 ambos programas fueron dirigidos por jóvenes políticos emprendedores, miembros de las corrientes reformistas que vincularon sus carreras personales a la suerte de Conasupo y a sus programas de reformistas.

Implementación del PACE en el período del SAM

Con el SAM, el crecimiento del PACE fue espectacular. Los principales estrategas del SAM trabajaron directamente con los directivos del PACE, apoyándose mutuamente para incidir como aliados en la lucha por incrementar la atención del Estado hacia la agricultura campesina. Cassio Luiselli decía que él "quería hacer del PACE el contrapeso a la idea de que el precio de garantía discriminaba a los desposeídos". Un funcionario del PACE declaró: "Nosotros nos enganamos al SAM. Cuando ellos llegaron, nosotros los seguimos. Ellos se encaminaron a incrementar la producción; nosotros los seguimos para la fase de comercialización." Desde

su punto de vista, el PACE vino a ser "una empresa dentro de una empresa" en el interior de Boruconsa. Durante el período del SAM, el PACE pasó de ser un programa simbólico, a otro de escala nacional que ofrecía a los productores temporales una amplia gama de servicios.

Las ventas de maíz a Conasupo por medio del PACE crecieron 400% entre 1980 y 1981, lo que representaba alrededor de 27.7% de las compras gubernamentales de maíz en el nivel nacional. El número de productores que entregaron maíz por medio del PACE aumentaron de 11 700 durante el ciclo 1979-1980 a 109 000 durante el año de cosecha récord en 1981-1982. El valor de las bonificaciones del PACE se incrementó en 489% en términos reales de 1979 a 1980, elevándose otro 155% en 1981. La cosecha récord de este último año fue el resultado de una combinación de condiciones climatológicas excelentes con los incentivos a la producción promovidos por el SAM. El impacto económico principal del PACE fue aumentar los incentivos para venderle granos al Estado, pero los subsidios a la comercialización fueron pequeños comparados con el propio precio del gobierno, que fue determinante. Los directivos del PACE calcularon que las bonificaciones de este programa representaron un incremento del 2% sobre el precio oficial en 1979-1980, elevándose a un 2.5% en 1981-1982.⁷⁷ En consecuencia, la participación del PACE varió con el precio oficial. Cuando el precio era bajo, las bonificaciones del PACE pudieron servir como un aliciente extra para venderle al gobierno. Cuando el precio del mercado era mayor que la oferta de Conasupo y el PACE, entonces había pocos incentivos para venderle al gobierno.

Una de las bonificaciones más importantes del PACE fue la que cubría una parte de los costos de transporte de la cosecha al centro de acopio de Boruconsa. El PACE también ofrecía bonificaciones para los gastos del procesamiento inicial y para los costos de carga y descarga, así como préstamos de costales. Los servicios gratuitos de desgrane se encontraban eventualmente disponibles, conforme Boruconsa adquiría el equipo necesario. Las bonificaciones en el transporte eran diferenciadas de acuerdo con las dificultades de acceso, determinadas por la calidad de los caminos así como por la distancia entre la parcela y el centro de acopio. La bonificación por kilómetro de camino pavimentado y de te-

⁷⁷ Todos los datos citados del PACE provienen de la división de Boruconsa encargada del programa, el Departamento de Apoyo a la Comercialización Rural.

racería fue incrementada 25% sobre la tasa básica, y 50% para camino de brecha. Los costos de transporte eran significativamente más altos en caminos sin pavimentar, no sólo por la mayor depreciación de los vehículos y el mayor tiempo requerido, sino también por la menor disponibilidad de medios de transporte. En las áreas alejadas o en los caminos poco transitables el gobierno tenía una menor capacidad de control sobre las tarifas comerciales de carga. En casos extremos las cosas se complicaban, pues los caciques hacían uso de la coerción para mantener sus monopolios en la comercialización.

En teoría, el PACE estaba dirigido a los productores excedentarios más marginales quienes, sin su ayuda, tendrían dificultades para obtener el precio de garantía ofrecido por el gobierno. Pero en la práctica, las actividades del PACE tendieron más bien a concentrarse en áreas de gran productividad maicera (tanto en términos de la participación de productores como del volumen del maíz entregado), sobre todo en los estados de Jalisco, Chiapas y Chihuahua. En estas entidades la mayor parte de los excedentes del maíz provenía de campesinos con recursos orientados plenamente a la comercialización, aunque sus entornos agroclimáticos y condiciones de producción variaran significativamente. Entre 1977 y 1984 el 67% del grano entregado por medio del PACE provino de estos tres estados.

Después de abril de 1982, cuando se puso un límite de 50 toneladas por productor que podía ser bonificado por medio del PACE, los beneficios del programa estuvieron relativamente bien canalizados hacia los productores campesinos. Anteriormente, cualquier productor inscrito podía bonificar una cantidad ilimitada de maíz o frijol vendido a Conasupo.⁷⁸ Muchos intermediarios también eran productores, y aquellos que no lo eran podían evadir con relativa facilidad dicho requerimiento. Según la opinión de funcionarios del programa, como resultado, especialmente después de que la cosecha de 1981 llevó el precio de mercado por debajo del de Conasupo, algunas de las entregas de maíz llegaron a ser de varios cientos de toneladas. Estos volúmenes bonificados eran mucho mayores de lo que cualquier productor de tem-

⁷⁸ Los productores podían vender cantidades ilimitadas a Conasupo, pero sólo las primeras 50 toneladas recibían bonificaciones del PACE. Se puso un límite de 10 toneladas para el frijol.

poral podía cosechar, aun en las tierras de buen temporal de Jalisco y Chiapas.

La cosecha récord de 1981 congestionó el sistema de acopio y llevó a extremos los abusos preexistentes en el proceso de recepción de granos, lo que hizo que aumentara la presión sobre las autoridades de Boruconsa para que el proceso de recepción de cosechas se volviera más equitativo. La saturación de los almacenes provocó conflictos entre los productores campesinos y los intermediarios privados, en torno a quién tenía prioridad en el acceso a los centros de acopio de Conasupo. Los intermediarios privados a menudo "compraban" un acceso privilegiado, dejando a los campesinos esperando en filas (incluso durante varios días) a las puertas de dichos centros. Estas demoras causaron dificultades, sobre todo cuando los vehículos que dejaban esperando eran rentados. Como consecuencia, muchos de ellos se vieron obligados a vender sus cosechas a compradores privados en 20 o 30% por debajo del precio de Conasupo, y los intermediarios, a su vez, vendían el mismo grano a los centros de acopio al precio oficial.⁷⁹

La importancia del PACE en el total de compras de Boruconsa era una variable dependiente de la política de apoyo del SAM: su participación de grano entregado a Boruconsa alcanzó un máximo de 69% en 1982, cayendo a 43% en 1983. El PACE fue uno de los muchos programas del período del SAM significativamente restringidos a partir del cambio presidencial de 1982, aunque su existencia formal nunca estuvo realmente en peligro: reapareció en el PRONAL, que fue el primer programa alimentario del gobierno de Miguel de la Madrid.

Restricciones institucionales: los aparatos del PACE y Conasupo

¿A qué se debe que el PACE no haya logrado un cambio en las relaciones de poder en favor de los productores campesinos? Des-

⁷⁹ Aún después de haberse establecido el límite de 50 toneladas, algunos compradores privados encontraron formas de evadirlo. En los casos en los que el promotor del PACE no conocía bien la región o a sus productores, los intermediarios privados podían inscribir a miembros de su familia, empleados y clientes. No obstante, al menos en los tres estados en los que el PACE dirigió su mayor actividad, el tope tuvo una relativa efectividad para limitar el acceso de los intermediarios al programa.

de su fundación, este programa tenía la misma amplia combinación de objetivos económicos, sociales e institucionales: proteger el ingreso de los pequeños productores temporaleros, apoyarlos para hacer crecer su producción de grano, incrementar la participación de Conasupo en el mercado de básicos, extender los lazos institucionales de Conasupo con los ejidos y apoyar los esfuerzos de los campesinos para vender sus cosechas, compensando su "tradicionalmente desventajosa posición de negociación" al enfrentarse "a las prácticas abusivas de los intermediarios y especuladores".⁸⁰ Estos objetivos no eran en sí mismos contradictorios, pero tampoco se reforzaban necesariamente en forma mutua. Como en el caso de otros programas del período del SAM, los factores institucionales en el nivel de la implementación determinaban cómo estos diferentes objetivos eran priorizados, y qué tan amplia sería su duración. En el caso del PACE, estos factores institucionales alentaban la implementación del programa en las regiones mejor dotadas para la producción de excedentes, y desanimaban cualquier intento para tratar con los productores como comunidades organizadas (más que individualmente).

La implementación del PACE en áreas más remotas estuvo restringida además por los recursos limitados que se canalizaron a la promoción. En sus esfuerzos por primero incrementar y después mantener sus fondos presupuestales, era más factible para el PACE negociar un mayor monto para la promoción en áreas de alta producción excedentaria, que para la promoción en regiones más pobres. La promoción del programa fue limitada por otras instancias que lo aceptaron desde un punto de vista más "estatista", es decir, en función de su capacidad para aumentar las compras de Conasupo en el mercado nacional de maíz.

Finalmente, los objetivos políticos y la orientación de los directivos del PACE también modularon la implementación del programa. En la práctica, éstos no lo definieron como parte de un esfuerzo por transformar las relaciones rurales de poder. El sentir de muchos era, por ejemplo, que el ejido debía privatizarse para fomentar la producción. Los ejidatarios eran considerados por algunos como "perezosos por naturaleza", y existía un prejuicio más o menos generalizado en contra de los indígenas. Estas actitudes a menudo se asociaban con el punto de vista de que la solución a la pobreza rural radicaba en una mayor educación,

⁸⁰ Boruconsa, *op. cit.*, p. 16.