

INT-0249

Distr.
INTERNA
E/CEPAL/IN. 15
30 de octubre de 1981
ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

EL SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO (SAM):
¿UN NUEVO ESTILO DE DESARROLLO
SOCIAL RURAL?*/

*/Este documento fue preparado por el señor John Durston, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de CEPAL como versión preliminar para discusión.

81-11-2489



Indice

		<u>Pagina</u>
I	INTRODUCCION.....	1
II	ORIGENES Y OBJETIVOS DEL SAM.....	3
	1. Antecedentes: la crisis rural en México.....	3
	2. Principales aspectos de las politicas de producción-ingreso del SAM.....	6
III	PROBLEMAS Y RESPUESTAS.....	8
	1. Problema: burocracia.....	9
	1.1 Respuestas del SAM.....	9
	2. Problema: desviación de recursos.....	10
	2.1 Respuestas del SAM.....	11
	3. El problema de diferenciación social.....	12
	3.1 Respuestas del SAM.....	13
IV	EL SAM Y EL CONFLICTO SOCIAL EN EL CAMPO.....	16
	1. Trasfondo histórico de la crisis.....	16
	2. Estrategias campesinas: el agotamiento de alternativas.....	17
	3. El SAM y el campesinado frente a al crisis rural.....	19
V	¿SERA "EXITOSO" EL SAM?.....	21
	1. Producción y equidad.....	21
	2. La competencia por los recursos.....	24
	3. La movilización del campesinado.....	26
	4. Desarrollo social, tierra y capital.....	28

I. INTRODUCCION

Estas notas se basan en el estudio de los documentos del Sistema Alimentario Mexicano disponibles hasta principios de 1981, algunas entrevistas hechas a funcionarios del SAM y a estudiosos del problema rural en México, en comunicados de prensa de las agencias estatales involucradas, y en una charla del director del SAM, Cassio Luiselli, en la sede de la CEPAL en Santiago en mayo de 1981. No constituyen un análisis de impactos sociales que ya haya tenido el SAM en el agro mexicano, porque éstos no se pueden apreciar en forma empírica a tan poco tiempo de la primera puesta en práctica de algunas de las políticas del SAM a mediados de 1980.

El presente trabajo pretende más bien adelantar algunas apreciaciones para la evaluación al largo plazo del SAM en cuanto a su meta de promover el desarrollo socioeconómico de los campesinos minifundistas.

¿Por qué merece la atención de la CEPAL un programa nacional de desarrollo agrícola a tan poco tiempo de sus inicios, y sobre cuyos impactos sociales apenas se puede especular? El programa de trabajo de la CEPAL incluye el análisis del impacto sobre los grupos sociales rurales postergados de los distintos estilos de desarrollo nacional existentes en la región y, en especial, el evaluar los programas de desarrollo rural integral que pretenden mejorar las condiciones de vida y participación de estos grupos.^{1/}

En años recientes, evaluaciones hechas de algunos programas de desarrollo rural integral en distintos países latinoamericanos han identificado importantes limitaciones y problemas, como el

^{1/} El presente trabajo se inscribe dentro del proyecto "Estilos de Desarrollo y Cambio Social" de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Por otra parte, tanto la Resolución 427 (XIX) de la CEPAL sobre "Estilos de desarrollo y sistemas alimentarios" como el Programa de Acción Regional para América Latina en los Años Ochenta, ponen en relieve la urgencia que reviste este tema en el momento actual. Ver CEPAL, Informe Bional (1979-1981), E/CEPAL/G.1176 - E/1981/56.

alcance local de los proyectos y la distorsión a favor del capital de los paquetes tecnológicos introducidos. Para superar estos problemas se ha recomendado un apoyo más firme al sector minifundista mediante ciertas medidas claves: crédito con intereses subsidiados; subsidio de precios para fertilizantes, pesticidas y semillas mejoradas y diseñadas para campesinos; la organización de grupos de campesinos para bajar los costos del programa y para aumentar su poder de regateo; y la reforma del sistema de tenencia de la tierra.^{1/} El diseño del SAM satisface casi todas estas condiciones.

Pero el SAM es algo más que otro programa de desarrollo rural integrado "mejorado". El SAM, aunque con muchas calificaciones y muchas incógnitas, contiene elementos inconfundibles de un vuelco fundamental en las orientaciones de política agropecuaria que caracterizan los estilos de desarrollo que predominan en América Latina.

Este vuelco consiste fundamentalmente en la reorientación de una parte importante de los recursos económicos y políticos del Estado en apoyo a la producción de alimentos básicos por parte del sector minifundista de temporal (secano). Cabe entonces examinar con más detalle los programas y mecanismos del SAM y señalar algunas de sus posibles consecuencias sociales. Consideramos que el SAM tiene gran relevancia para otros países de América Latina que enfrentan problemas de dependencia alimentaria y de un sector minifundista en condiciones de extrema pobreza.

Los tres objetivos centrales del SAM son: la ruptura de la dependencia alimentaria, el mejoramiento de la dieta popular y la eliminación de la extrema pobreza rural.^{2/} Estos dos últimos objetivos

^{1/} Sergio Sepúlveda, "The effects of modern technologies on income distribution: a case of integrated rural development in Colombia", Desarrollo Rural en las Américas, Vol. XII, Nº2, mayo-agosto 1980, pp.116-117.

^{2/} Ver Sistema Alimentario Mexicano, Notas Analíticas y Lineamientos Metodológicos para el Proyecto Sistema Alimentario Mexicano, México, agosto 1979, mimeo, que denominaremos "SAM I".

/están íntimamente

están íntimamente ligados, ya que las zonas de mayor desnutrición coinciden casi exactamente con los municipios de población campesina minifundista de temporal donde se estimulará la producción de granos básicos.

En el fondo el SAM representa un esfuerzo para transformar, a través de un fuerte y amplio apoyo financiero y tecnológico al pequeño productor, el estilo de desarrollo predominante en la agricultura mexicana y latinoamericana: la proliferación de la empresa agrícola capitalista acompañada de la persistencia de una gran masa campesina empobrecida y parcialmente proletarizada y migratoria.

II. ORIGENES Y OBJETIVOS DEL SAM

1. Antecedentes: la crisis rural en México

La adopción del SAM a nivel presidencial en los primeros meses de 1980, como la política central de desarrollo socioeconómico del actual gobierno, respondía a una doble crisis del sistema alimentario y agrícola. Por un lado, en el período 1970 a 1980 la dependencia de México de los alimentos importados había aumentado desde menos de un millón de toneladas a más de 10 millones de toneladas de alimento por año. De seguir las tendencias actuales, para 1990 sería necesario gastar las dos terceras partes de las divisas provenientes de las ventas de petróleo en importaciones de alimentos, sólo para mantener el nivel actual de consumo en el país.^{1/} Además, se proyecta que la demanda efectiva de granos básicos crecerá a un ritmo mayor que la población en todos los países en desarrollo, como consecuencia de la urbanización y el aumento de ingresos.^{2/}

Por otra parte, en contraste con el progreso en el nivel de vida en el sector urbano moderno del país, la mitad campesina

^{1/} Gustavo Esteva, "Que hay detrás de la crisis rural", Comercio Exterior, Vol.30, Nº7 (julio 1980), p.681.

^{2/} Cf. United Nations Centre on Transnational Corporations, Transnational Corporations in Food and Beverage Processing, United Nations, N.Y. 1981, E.81.II.A.12.

de población rural enfrentaba una aguda situación de ingresos estancados y de subempleo, que llevaba a una altísima tasa de subutilización forzosa del suelo, proletarización y migración temporal y permanente. Como consecuencia existía un descontento explosivo en el campo expresado en paros, manifestaciones, invasiones de terrenos, etc.

La mínima participación de las mayorías rurales en los frutos del desarrollo nacional parece deberse en gran parte a que el estilo de desarrollo agrícola mexicano después de Cárdenas consistió en gran parte en un subsidio a la agricultura capitalista de exportación a través de las inversiones en infraestructura, de las políticas de investigaciones agronómicas y políticas de precio y comercio exterior.^{1/} Bajo este modelo -vigente hasta ahora- los campesinos y ejidatarios (excepto los que se veían obligados a arrendar ilegalmente sus mejores tierras a grandes empresarios agroexportadores) eran asignados el papel de proveer a los centros urbanos de maíz y frijol a muy bajo precio. Esta función constituía su única alternativa frente al bloqueo de mayores insumos financieros, técnicos y de comercialización.

A través de la década recién pasada los campesinos cargaron también con el costo de políticas anti-inflacionarias que mantuvieron artificialmente bajos los precios que recibían por sus cosechas,^{2/} lo que clausuró para muchos de ellos esta última salida como productores.

Con el SAM, en cambio, los campesinos de temporal (secano) son considerados a la vez un recurso productivo subaprovechado y un sector social injustamente postergado. "No se trata sólo de producir más alimentos básicos, sino que los produzcan primordialmente los campesinos del temporal, porque son los que mayor potencial de respuesta productiva tienen, porque ésa es la opción nacional para ofrecerle empleo e ingresos a millones de mexicanos y porque su

^{1/} Esteva, op.cit., pp.676-677.

^{2/} Ver Juan Ramírez y Adolfo Chávez, "Situación Alimentaria de México", Comercio Exterior, Vol.31, Nº4, (abril 1981) p.385.

reactivación productiva es la mejor solución a sus problemas de subalimentación.^{1/} Ahora el pastel económico que el gobierno reparte anualmente entre distintos sectores se ha visto aumentado por los ingresos fiscales de la bonanza petrolera, permitiendo un aumento importante en los fondos canalizados hacia los campesinos minifundistas, sin que se disminuyan los recursos oficiales de apoyo a la gran agricultura capital intensiva y otros sectores tradicionalmente favorecidos.

El objetivo mínimo del SAM puede definirse como "volver a hacer factible la economía campesina". Esta se puede concebir como un sistema de reproducción económica simple basada en la autoexplotación de la mano de obra familiar y que cede un excedente a los sectores dominantes. Sin embargo, en los últimos años ya no se reunían las condiciones mínimas para que la mayoría de las familias campesinas pudieran subsistir exclusivamente en base a la producción predial y también producir un excedente para sostener al creciente sector urbano. Como consecuencia, "para 1974 se habían abandonado dos millones de hectáreas de temporal que se cultivaban en 1965".^{2/} La combinación de la discriminación crediticia y tecnológica por un lado, y por el otro los precios políticos del maíz y frijol, no dejaban alternativa más que sembrar menos y buscar otras fuentes de ingreso fuera del minifundio.

A fines de la década de los 70 existía un sorprendente consenso ^{3/} de que no se podía seguir así; La llamada "Vía campesina", aunque tenía muchos y fuertes opositores ^{4/} ofrecía una alternativa de política novedosa que definió el interesante experimento que es el SAM.

^{1/} SAM, Medidas operativas agropecuarias y pesqueras, estrategia de comercialización, transformación, distribución y consumo de los productos de la canasta básica recomendable, México, mayo de 1980 ("SAM III") p.15. Ver también SAM, Primer planteamiento de metas de consumo y estrategia de producción de alimentos básicos para 1980-1982, México, marzo 1980 ("SAM II").

^{2/} Arturo Warman, Ensayos sobre el campesinado en México, Nueva Imagen, México, 1980, p.102.

^{3/} Cf. Esteva, op.cit., p.676.

^{4/} Ver M. Redclift, "Agrarian Populism in Mexico - The 'Vía campesina'", Journal of Peasant Studies, Vol. 7, No4, pp.491-502.

Devolver a la empresa campesina una rentabilidad mínima es, según la filosofía fundamental del SAM, la forma más racional de lograr la autosuficiencia nacional en cultivos básicos de consumo popular.

2. Principales aspectos de las políticas de producción-ingreso del SAM

El SAM no es un "programa" propiamente tal con una estructura institucional que ejecuta proyectos, sino una orientación política que el gobierno actual quiere imprimir a las acciones de los distintos ministerios y secretarías de los bancos de desarrollo y de los gobiernos de los estados. Aunque los planificadores del SAM han desarrollado políticas bastante detalladas, para que éstas sean implementadas tienen que ser "vendidas" a las burocracias relevantes. En este esfuerzo de convencimiento la Presidencia parece haber tenido cierto éxito. La gran mayoría de las políticas analizadas a continuación ya han sido adoptadas por las agencias ejecutoras correspondientes, y su implementación se está dando con el avance del ciclo agrícola primavera-verano 1981.

Resumiendo los aspectos de mayor impacto socioeconómico rural se destacan las siguientes políticas del SAM:

a) Seguros de cosecha con una prima del 3% y un programa de "riesgo compartido" entre el campesino y el Estado. Cubre no solamente el valor de los insumos entregados a crédito sino también los costos de producción y de subsistencia de la familia campesina durante el ciclo agrícola por un valor adicional equivalente al 40% del crédito por insumos.^{1/}

b) Alza del precio de garantía pagado al productor por maíz y frijol. Se propone aumentar el precio pagado al productor en términos reales en un 15% para el maíz en 1980 y en un 6% en 1981 y 1982;^{2/} para el frijol los aumentos correspondientes serían de 20%, 11% y 11% respectivamente.

^{1/} SAM III, pp.43 y 96.

^{2/} SAM II, pp.41 y 43.

c) La mantención de un precio oficial bajo del maíz y frijol para la industria de tortilla de maíz. Ya que se pretende mantener el precio al productor a niveles competitivos con otros cultivos alternativos, el Estado absorbe gran parte de los costos de almacenaje y comercialización, lo que equivale a un subsidio al consumo de estos productos.1/ Se abarata aún más el costo de comida a las zonas rurales más pobres aprovechando la misma red de acopio para proveer un flujo hacia las comunidades campesinas de una variedad de productos de consumo básico.

d) Precios subsidiados y crédito para insumos como semillas mejoradas, fertilizantes e insecticidas. Los precios de semillas de maíz y frijol se reduciría en un 75%, y de los fertilizantes e insecticidas en un 30%. La tasa de interés cobrada para estos cultivos se reduciría del 14% al 3% y el área de maíz habilitada con crédito se aumentaría en un 74%.2/

e) Programa de extensión, promoción y capacitación para comunidades campesinas estimulándose su organización para recibir créditos, consolidar comercialización y para participar en el manejo del SAM a nivel local.3/

f) Infraestructura de comercialización controlada por el Estado y los campesinos: aumento de la capacidad vial y de transporte de alimentos básicos; expansión del sistema de graneros regionales de CONASUPO; construcción de bodegas a nivel de pequeñas comunidades rurales.4/

g) Otra infraestructura de apoyo estatal, como la construcción de una red de gasoductos utilizables para transportar un millón de toneladas de amoníaco para fertilizantes,5/ investigación aplicada para aprovechar adelantos recientes en semillas mejoradas de cultivos básicos, etc.

1/ De 10 millones de pesos por año por el maíz y de 2.8 millones para el frijol. SAM II, p.44 (US\$1 = 23 pesos aprox.)

2/ SAM III, pp.42 y 44.

3/ Se impartirían más de 17.000 cursos de carácter informativo en 1981, para capacitar a 13.000 técnicos y 517.000 productores campesinos. Ver SAM, Estrategia de Comunicación Social, México, diciembre 1980 ("SAM IV"), p.9.

4/ SAM III, p.70.

5/ SAM III, p.96.

Hay muchas otras facetas del SAM que caen fuera del propósito de este trabajo: por ejemplo, los esfuerzos para contrarrestar la propaganda comercial para productos elaborados de alto costo y de poco valor nutricional y para reorientar la dieta urbana hacia los productos básicos de alimentación tradicional. 1/ Los elementos señalados de la estrategia de producción-ingreso, sin embargo, afectan directa y profundamente a los pequeños agricultores y sus familias. Merecen una atención más detallada porque están diseñados para combatir problemas que enfrentan todos los proyectos de desarrollo rural integral.

III. PROBLEMAS Y RESPUESTAS

El SAM anticipa ciertos problemas fundamentales que han entorpecido la marcha exitosa de programas anteriores de desarrollo rural tanto en México como en otros países latinoamericanos. Incorpora en sus políticas y proyectos algunas medidas para corregir o para compensar estos problemas. En su conjunto, los obstáculos a la meta de elevar la producción y el ingreso de los minifundistas más pobres, constituyen la herencia del estilo prevaleciente de desarrollo capitalista del agro mexicano. Con el SAM se pretende confrontar la tradicional "alianza Estado-burguesía rural" (sin suplantarla totalmente) con una nueva "alianza Estado-campesino" 2/ Esto requiere (más que declaraciones oficiales de esta nueva alianza) la transformación de mecanismos sociales y culturales y hasta de instituciones completas que persisten aún y que sirven para transferir bienestar y poder económico desde el sector campesino a los grupos dominantes, tanto rurales como urbanos. Estos mecanismos se manifiestan concretamente en los "problemas" que obstaculizan la realización del SAM: la burocracia tradicional, la desviación de recursos y la diferenciación social.

1/ Ver SAM, Estrategia de Comunicación Social, México, Dic. 1980 ("SAM" IV), p.9, pp.15-57.

2/ SAMIII, p. 30

1. Problema: burocracia

En su sentido literal del "poder en manos de funcionarios" la burocracia presenta tres obstáculos específicos del SAM. Por un lado el verticalismo hace que las decisiones se remitan a las oficinas centrales y se resuelven únicamente a niveles altos de los ministerios, atrasando acciones urgentes y divorciando las políticas de la realidad local. Otro problema es la corrupción, el favoritismo, el soborno y la malversación pueden debilitar fatalmente los esfuerzos para estimular el desarrollo campesino. Finalmente está el obstáculo de una mentalidad anticampesina, de burócratas que provienen de un medio social distinto, que han sido enseñados que la empresa privada moderna es el único motor del desarrollo agrícola y que ven en el campesino un ser atrasado, ignorante e ineficiente, a quien dar asistencia técnica y crédito sería una pérdida de tiempo y dinero.

1.1 Respuestas del SAM

El SAM como sistema incorpora varios principios para contrarrestar el verticalismo burocrático: el principal es el de la descentralización, asignando a los gobiernos estatales respectivos el papel de coordinadores de toda acción ministerial relevante y en cierta medida también como dispensadores de fondos. Otro mecanismo importante de desagregación en la administración y toma de decisiones en los programas del SAM es el distrito de temporal. Ya se han establecido 127 distritos de temporal en el país, cada uno cubriendo varios municipios y bajo la autoridad de un jefe de distrito de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos 1/. La institución de las zonas de temporal incorpora el concepto de micro-región sistémico a la coordinación directa de proyectos interagenciales. Se estimula además mecanismos y aptitudes de participación de base en la

1/ ("SAM IV") p. 49

toma de decisiones, especialmente bajo la organización ejidal, como otra manera de combatir el verticalismo burocrático.

En cuanto a la corrupción, hay mecanismos de vigilancia y control de dos lados: primero el SAM mismo mantiene un representante en cada Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES) a nivel estatal, con plena participación en sus deliberaciones y poder de recomendación sobre la aprobación de fondos provenientes del SAM. Por otra parte, se contemplan mecanismos de vigilancia por parte de los mismos campesinos a través de su organización ejidal y también por la Confederación Nacional Campesina cuya responsabilidad interna también se pretende mejorar.

Hay coordinación entre estos dos esfuerzos de vigilancia en el sentido de que el representante del SAM está accesible a grupos campesinos con denuncia de irregularidades.

La mentalidad anticampesina y las prácticas que la reflejan están siendo combatidas en primer lugar, a través del prestigio y peso político de la Presidencia. Se ha subrayado repetidamente que los principios del SAM gozan de la más alta prioridad en el programa de desarrollo nacional, y las agencias más importantes han reorientado con cierta agilidad sus actividades para compatibilizarse con el SAM. Por otro lado se lleva a cabo una campaña intensiva de concientización a nivel de tecnócratas medios y extensionistas. Esta campaña intenta básicamente transmitir y explicar los objetivos del SAM en cuanto seguridad alimentaria y eliminación de la pobreza rural.

2. Problema : desviación de recursos: La esencia de la estrategia del SAM es la canalización de recursos técnicos y financieros a los minifundistas de temporal. Existen desde hace tiempo sistemas de apoyo financiero a los sectores ejidales y minifundistas, pero estos fondos frecuentemente no llegaban a los supuestos beneficiarios. Este problema, intimamente ligado al de la corrupción burocrática, tiene tres manifestaciones principales; el otorgamiento de insumos y créditos campesinos a agricultores comerciales que nada tienen

/de campesinos;

de campesinos; el arriendo (hasta ahora ilegal) de terrenos ejidales a bajo precio; y el favoritismo en la canalización de recursos para aumentar el poder personal de "caciques" locales o regionales.

Otra forma de desviación de fondos que no involucra problemas de corrupción es la que resulta de las políticas "procampesinas" que en la práctica benefician en forma proporcional a los agricultores grandes también. Se reconoce que la implantación del SAM no significa una reducción en los recursos que han recibido los agricultores medianos y grandes de parte del Estado. Incluso éstos se verán directamente beneficiados por algunas de las medidas nuevas. Así, por ejemplo, pueden beneficiarse de los precios de garantía si es que desean producir los cultivos de consumo popular; se benefician de la inversión en mejorar la red de distribución de los insumos a la agricultura y del subsidio al consumo que tiende a abaratar la mano de obra.

2.1 Respuestas del SAM. Hay una serie de elementos en el diseño del SAM que limitan o combaten la desviación de recursos. El Banrural y SARH han anunciado una "vigilancia especial para evitar que los recursos económicos y otros apoyos destinados a estimular la producción agropecuaria nacional sean desviados y beneficien sólo a líderes voraces, pequeños propietarios o especuladores".^{1/} El precio de garantía ha sido establecido a un nivel todavía poco atractivo para grandes empresarios con tierras altamente fértiles, o con acceso a riego que les dan altos rendimientos. Los subsidios más directos - al costo de crédito, a los insumos químicos y semillas y al seguro - están limitados ostensiblemente a los ejidatarios y minifundistas. Aquí, como con el problema de la corrupción, la garantía de que estos principios se respeten se apoya fundamentalmente en la vigilancia coordinada de funcionarios del SAM y de representantes del movimiento campesino.

^{1/} Excelsior, 29 de abril de 1981. Hay que notar que "pequeños propietarios" es un eufemismo para el sector organizado de la agricultura privada, en que predominan los productores medianos y grandes.

En cuanto al problema del arriendo desventajoso de tierras ejidales, se preve que esto sería menos grave en el SAM por dos elementos circunstanciales: con suficientes insumos a bajo costo, con precios reales para sus cultivos y con el apoyo estatal en la fase de comercialización, los ejidatarios tendrían menos necesidad de arrendar, y percibirán los beneficios de sus propios terrenos cultivándolos integralmente ellos mismos.

Por otra parte, las tierras montañosas de temporal - el objeto central del SAM - tiene poco atractivo para el sector capitalista en el agro. En cuanto al control ejercido por los caciques locales o ejidales, éste se verá debilitado en la medida en que pierden el apoyo de sus "patrones" políticos y burocráticos. La respuesta más fuerte de estos problemas, sin embargo, reside en la movilización y concientización de la base campesina, para exigir que los beneficios del SAM les lleguen a todos. ^{1/} El SAM esta trabajando en la democratización de las asambleas ejidales y de las asociaciones de pequeños productores a nivel de distrito temporal.

El problema de los beneficios indirectos que perciben los agricultores comerciales de los subsidios e inversiones del SAM es más difícil de eliminar sin una transformación más profunda de sistema de mercado operante en el país. El SAM acepta esta desviación donde es inevitable, en las actuales circunstancias.

3. El problema de diferenciación social

Es un efecto conocido del crecimiento económico en una población heterogénea, dentro de una economía de mercado, que los beneficios se acumulan en forma desproporcional para la minoría que tiene más ventajas desde el punto de partida, aquellos con mayor capacidad

^{1/} Ver, por ejemplo, el reportaje del Excelsior "Fundamental Para Apoyar al SAM la Sindicalización Campesina: C. Luisselliy 26 de Abril 1981.

de absorción de capital. Los campesinos con suficiente extensión de buenas tierras, por ejemplo, rápidamente aumentan la brecha que los separa de la mayoría, una vez que emprenden alguna acumulación sostenida de capital gracias a las subvenciones del Estado o del proceso de crecimiento económico mismo. Sin embargo, este es un proceso socio-económico complejo y variado en que hay que distinguir la diferenciación dentro de un grupo local de la que puede surgir entre distintas zonas. A nivel conceptual, por otra parte, hay que separar la estratificación económica dentro de un grupo del proceso de diferenciación de ese grupo en clases sociales antagónicas.

3.1 Respuestas del SAM. EL SAM prevé y combate el desarrollo desigual como resultado de diferenciación de recursos productivos, especialmente en cuanto a diferencias entre una zona y otra. Se clasifican los recursos controlados por los grupos campesinos locales en 18 "nichos ecológicos", uno de cuyos elementos es el potencial productivo que posee cada grupo. Esta clasificación determina el suministro de recursos dentro del SAM y el precio cobrado por ellos.

Así, en nichos ecológicos muy productivos - por ejemplo, en algunas zonas de Sinaloa y del Bajío- el SAM simplemente no opera, por considerar a los agricultores de estas zonas adecuadamente capitalizados y ya suficientemente apoyados por otros programas gubernamentales. Las políticas de producción-ingreso del SAM están dirigidas más bien a minifundistas con potencial productivo, ubicados principalmente en zonas montañosas de la gran espina dorsal del país que corre desde el centro occidente hasta el centro sur. Ellos recibirán toda la atención del SARH, Banco Rural, Banco Ejidal, CONASUPO, COPLAMAR, etc. intensificada y reformada para cumplir con las nuevas políticas ya mencionadas. Sin embargo, los insumos (como fertilizantes) tienen un costo diferenciado en diferentes estados según el nivel de productividad que se calcula para cada nicho ecológico.

/Al otro

Al otro extremo de la escala hay zonas de minifundistas pauperizados - como por ejemplo en gran parte de Oaxaca - con predios pequeños y erosionados y con pocas esperanzas de superar la extrema pobreza mediante la producción predial. Estos reciben los beneficios del SAM a bajo costo; se preve que un alto porcentaje de los préstamos no será recuperable. En estas zonas más pobres entran con mayor peso el COPLAMAR con la distribución de una gama de alimentos básicos a bajo precio para lograr la difusión de una canasta familiar de adecuado contenido nutricional.

En otras palabras, el objetivo central del SAM, es decir aumentar la productividad campesina, está templado por mecanismos destinados a minimizar las diferencias de ingreso que esta inversión causaría dentro del sector campesino. Además de estos elementos directamente ligados a la estrategia de producción ingreso del SAM, hay varios programas adicionales que también operan para aliviar la extrema pobreza: para 1982 se pretende establecer 14.000 tiendas CONASUPLO-COPLAMAR complementados por un programa de desayunos escolares, etc. A más largo plazo se está evaluando la factibilidad de un sistema de estampillas alimentarias (similar al que opera en Estados Unidos) para subsidiar las dietas de familias en extrema pobreza.

Esto no significa que no habrá diferencias importantes en los niveles de bienestar alcanzados a través del SAM por distintos estratos del campesinado. No se trata de imponer un egalitarismo absoluto, lo cual por lo demás sería absurdo dentro del campesinado cuando hay diferencias mucho mayores entre el campesinado en general y las capas sociales que más han aprovechado el estilo de desarrollo mexicano. El problema social fundamental no reside en determinar si es justo que un campesino gane el doble o el triple que otro. Esta es una cuestión de estratificación económica dentro de un grupo social dado. La desviación del desarrollo social rural ocurre más bien cuando este factor

/cuantitativo alcanza

cuantitativo alcanza un nivel en que, en combinación con aspectos de dominación y de dependencia en las relaciones sociales, llega a constituir un cambio cualitativo: la diferenciación del campesinado en distintas clases sociales. Esto ocurre cuando los pocos que logran un proceso sostenido de acumulación de capital se diferencian "hacia arriba", es decir, dejan de pertenecer a la clase campesina propiamente tal para convertirse en otra categoría socioeconómica.. la pequeña burguesía agraria, comerciante, etc. Esta transformación implica que ellos llegan a una relación de control y de extracción de excedente de campesinos menos favorecidos, empleando su mano de obra, prestándoles dinero, vendiéndoles insumos, comercializando sus productos, arrendándoles tierras, etc. Es decir, los campesinos que tienen mayor éxito en el proceso de desarrollo rural dejan de pertenecer a la clase campesina, víctima de una extracción, y pasan a integrar otras clases, como agentes y beneficiarios de la extracción de recursos del campesinado. Frecuentemente, logran establecer este dominio a través de los mismos mecanismos socioculturales como la reciprocidad en el trabajo, los derechos y deberes asociados con el parentesco y la comunidad, etc. que en el contexto de pobreza compartida era el sostén de cierta solidaridad campesina frente a los grupos dominantes ^{1/}. Este cambio estructural, y no la simple estratificación de ingresos, ha sido una de las causas que en muchas de las experiencias anteriores de desarrollo rural en economías de mercado la gran mayoría de los campesinos no benefician mayormente del crecimiento económico y de los programas de desarrollo rural integral.

Aquí cobra importancia nuevamente la política de participación popular del SAM como principal garantía de que los beneficios del programa se distribuyan en forma equitativa dentro de la comunidad campesina. Por otra parte, la diferenciación social del campesinado, en este sentido estricto del término, está íntimamente ligado a la conflictiva estructura de clases existente en el campo, la cual está al

^{1/} Cf. J. Durston, "Elementos sociales y culturales en la transformación de la economía campesina," División de Desarrollo Social, CEPAL, Septiembre 1981.

fondo de todos los obstáculos que el SAM debe superar.

IV EL SAM Y EL CONFLICTO SOCIAL EN EL CAMPO

Hasta este punto nuestro análisis se ha centrado más en las políticas mismas del SAM y en menor medida en los problemas sociales que confronta. Sin embargo, para evaluar todo lo que implica el SAM para el cambio social, y antes de especular sobre el posible grado de éxito en el cumplimiento de los objetivos del SAM es necesario examinar (aunque sea someramente,) el contexto social en que estas políticas deben influir.

1. Trasfondo histórico de la crisis

Las formas peculiares actuales que ha tomado la estructura de clases sociales en el campo mexicano son una expresión de la historia algo paradójica del desarrollo económico del país durante el presente siglo. Superpuesto a los orígenes revolucionarios y a la fase agrarista antes de la Segunda Guerra Mundial, se han generado procesos relativamente acelerados de industrialización y urbanización y de agricultura comercial de exportación, dentro de un estilo de desarrollo socioeconómico esencialmente de capitalismo dependiente.

La industrialización y la agricultura de exportación (también encargado al sector empresarial) han florecido gracias al apoyo gubernamental - tecnológico, financiero y de precio - y al acceso a las mejores tierras y a la infraestructura pública de riego, energía y transporte. 1/

Este proceso profundamente contradictorio pudo proceder durante muchos años sin provocar un desequilibrio insalvable gracias en gran parte al papel clave jugado por los caciques locales y regionales 2/. Estos intermediarios esenciales para la integración de la comunidad campesina en el sistema económico nacional, posibilitaron la desviación de recursos ostensiblemente destinados al gran sector reformado

1/ Ver Cynthia Hewitt de Alcántara, La Modernización de la Agricultura Mexicana. Siglo XXI, México 1978.

2/ Ver Gustavo Esteva, La Batalla en el México Rural, Siglo XXI México, 1980, pp. 117-122.

hacia el sector capitalista de la agricultura mexicana. También eran instrumentales en la integración subordinada al aparato partidario y a la alianza Estado-burguesía rural a través del arriendo forzoso de grandes extensiones de las mejores tierras ejidales y similares subterfugios legales de los empresarios agrícolas. Se reconstituyó de hecho un neolatifundismo no tan distante en la práctica de la gran agricultura privada de otros países latinoamericanos.

2. Estrategias campesinas: el agotamiento de alternativas

Como hemos visto, el campesinado mexicano ha tenido que cumplir un papel en este proceso muy parecido al que han jugado sus contrapartidas en otros países con economías agrarias del capitalismo dependiente: servir de fuente de mano de obra barata para la industria y la agricultura comercial y producir los granos de consumo básico a bajo costo.

Tradicionalmente, las relaciones entre el campesinado y las burguesías agrarias y urbanas se han caracterizado por una variada gama de mecanismos de control, extracción y exclusión que obligaban al campesino a seguir una estrategia vital de familias grandes, autoexplotando su mano de obra adulto como también juvenil. Esta permitía a los grupos que controlaban el acceso a los recursos productivos maximizar la extracción dentro de un esquema de inversiones mínimas de capital. 1/ Sin embargo, la acelerada urbanización y el desarrollo del sector moderno exigían, en los últimos tiempos, que se "modernizara" también a las relaciones productivas en el sector campesino, reemplazando el principio de inversión mínima por el de mayor productividad basada en insumos tecnológicos. 2/ Hasta la implementación del SAM, los esfuerzos para modernizar al campesinado seguían caracterizándose por relaciones de extracción y de exclusión a las vías de acumulación. Las tendencias inflacionarias, la presión para mantener bajo el costo

1/ Entre productores campesinos tradicionales de maíz y frijol, la relación insumo producto del capital invertido puede ser hasta 170% más alto que para los campesinos "modernizados" que inviertan en crédito y tecnología. Estos últimos, naturalmente, logran rendimientos más altos por unidad de tierra y por mano de obra. Sepúlveda, op.cit. table 7

2/ Ver Durston, op.cit. p.23

/de la mano

de la mano de obra, y la potencial política explosiva de los grupos urbanos de menor ingreso, hicieron que la extracción de recursos del campesinado incluso aumentaron con su modernización parcial. Frente a la crisis en esta forma de inserción en los últimos años debido al estancamiento del precio de apoyo a productos campesinos y al alto costo de los insumos modernos, los campesinos han reaccionado con diversas estrategias. Por un lado la activación del trabajo interfamiliar basado en los derechos y deberes de la red informal de parentesco ha permitido una mayor eficiencia en el cultivo de los minifundios de lo que haría el trabajo estrictamente individualista de la familia nuclear dentro de su pequeña parcela. 1/ Esto sigue funcionando a pesar de esfuerzos oficiales de imponer una definición empresarial al crédito y de la administración de formas asociativas que aún en los esfuerzos para desarrollar el sector reformado tomaba formas de capitalismo del estado o "haciendas sin hacendados". Por otra parte los campesinos han tenido que abandonar sus tradicionales prácticas de rotación y barbecho cultivando más intensamente e integrando tierras menos productivas. Todas estas prácticas y tácticas permitieron la supervivencia del campesino en base a la producción predial, pero el agudizamiento del desequilibrio en los términos de intercambio y de las otras formas de extracción de excedente llevaron a los campesinos más pobres a adoptar salidas más radicales: la emigración a los barrios marginales urbanos el empleo asalariado en períodos de demanda 'peak' de la agricultura comercial y la emigración ilegal de braceros a los Estados Unidos.

Ahora algunas de estas posibilidades también empiezan a agotarse, La migración urbana es frecuentemente de doble vía ya, con familias mandando migrantes 'por relevo' para volver con ahorros, recuperando parcialmente el valor que se les habían sido extraído por los sectores urbanos altos y medios. 2/. En el campo mismo ha habido una

1/ Esteva, La Batalla... op.cit, pp. 146-156

2/ Ver Lourdes Arizpe, La Migración por Relevo y la Reproducción Social del Campesinado, Colegio de México, Cuadernos CES N° 28, México 1980.

creciente tensión entre los asalariados agrícolas con periódicas explosiones de demandas de mejores condiciones de salarios y también para un nuevo reparto de tierras. 1/

Las tensiones y conflictos actuales en el campo mexicano son, entonces, el resultado de un largo proceso socioeconómico que ahora entra en crisis.

De 1971 a 1974a hubo un ciclo de baja absoluta en la producción de cereales y leguminosas en México y empezó el aumento vertiginoso de estos productos en los precios. Pero esta crisis no ha significado un abandono neto del campo ni tampoco la proletarización masiva del campesinado, sino un aumento en la proporción de la fuerza de trabajo disponible de la familia campesina que tiene que ser vendida fuera de la parcela. De esta forma la crisis en los últimos años ha tenido un carácter doble: creciente falta de alimentos para el consumo obrero, y creciente presión campesina (ya a nivel explosivo en algunas zonas) para el acceso real a la tierra y a otros recursos productivos.

3. El SAM y el campesinado frente a la crisis rural

Frente a la gravedad de esta crisis, el debate en cuanto a que políticas habría que implantar era y sigue siendo muy animado, reflejando las profundas divisiones de intereses entre distintos grupos sociales. Aparentemente la filosofía de objetivos del SAM representarían la posición ganadora, por el momento, en este debate.

La situación de fuerza de la clase campesina resulta algo ambigua en un momento en que parecen trazarse las líneas de un cambio en el estilo general del desarrollo rural mexicano. Por un lado, antes de adoptarse el SAM, la perspectiva de una inundación de divisas por la exportación de petróleo, junto con la maduración del proceso de industrialización, parecía restarle relevancia al sector campesino y a la extracción de ella de alimentos y trabajo baratos. Parecía probable,

1/ Ver Luisa Paré, El Proletariado Agrícola en México, Siglo XXI, México 1977.

en ese entónces, que la continuación del estilo vigente tomaría el cauce de la importación de alimentos básicos para las masas asalariadas, y que el campesino como tal estaría relegado a la pauperización y a la agricultura básicamente de subsistencia. 1/ Una política combinada de asistencialismo paliativo y de represión mantendría la estabilidad en ese sector rural "marginal" que perdería cada vez más su importancia original en el sistema social.

Pero, dejando de lado especulaciones sobre su futuro, es evidente que el campesinado sigue siendo, por el momento, una pieza clave de la estructura social nacional. Más allá de su contribución todavía importante a la dieta nacional 2/ su misma pobreza es una característica central del sistema. Tomando en cuenta los miembros de familias campesinas que también trabajan temporalmente en la agricultura comercial como asalariado o en actividades varias en el sector formal urbano, es evidente que la cuarta parte de los mexicanos que llevan un ritmo de consumo comparable al de los Estados Unidos lo pueden hacer por lo menos en parte porque los otros tres cuartos comen y viven mal. 3/ Los campesinos son 'marginales' exclusivamente en cuanto al reparto de los frutos del desarrollo y a la participación en la toma de decisiones nacionales, pero de ninguna manera en la fase de producción.

Por otra parte, su relevancia a la sociedad nacional aumenta tremendamente con el valor estratégico que han tomado los alimentos en las relaciones internacionales. Frente a declaraciones del Secretario de Agricultura de los Estados Unidos, en el sentido de que "los alimentos son un arma para atar a otras naciones a nosotros" 4/ existe

1/ Ver M. Redclift, op.cit. p.501

2/ El SAM estima que los pequeños campesinos producen el 70% de los granos básicos del país. Excelsior, 12 julio 1981

3/ Cf. Ramirez y Chavez, op.cit. p. 390

4/ Newsweek, 5 enero 1981, p. 19 A este Factor hay que sumar la creciente vulnerabilidad de un país importador frente a las fuertes fluctuaciones en el mercado mundial de granos básicos.

el temor de que la dependencia alimentaria podría constituir una presión importante para obligar a México a vender su petróleo a un ritmo más rápido y en términos menos favorables para ellas. Las tierras de temporal que habían sido "dejadas" a los campesinos repentinamente se constituyen en un recurso valioso. El control que han logrado sobre este recurso, junto con su creciente conciencia de organización, aumenta la fuerza potencial del campesinado en la coyuntura actual.

V. ¿SERA "EXITOSO" EL SAM?

Evaluar a esta altura el probable éxito o fracaso del SAM es un ejercicio altamente especulativo, sobre todo en un período de transición presidencial. Sin embargo, el conocimiento que se ha logrado en México de la naturaleza de este complejo problema, y el diseño de las medidas descritas en los documentos publicados por el SAM, permiten anticipar tentativamente algunos posibles resultados y problemas.

1. Producción y equidad

En primer lugar, es necesario diferenciar los distintos objetivos centrales del SAM: lograr la autosuficiencia alimentaria; aumentar la productividad campesina; y mejorar sustancialmente el nivel de vida rural. En cuanto al primer objetivo, pareciera estar lográndose con las buenas cosechas de granos básicos realizados en 1980 y, aparentemente, en el año en curso 1/. Hasta es posible, según el director de Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA) que la autosuficiencia en maíz se logre ya en 1981, un año antes de lo proyectado 2/.

Lo que todavía no está claro es que proporción del aumento de la producción de maíz y frijol es atribuible a los campesinos de temporal. La presión de lograr resultados espectaculares e inmediatos lleva a la tentación de repetir las fórmulas comprobadas. Por lo menos en 1980, los bancos y ministerios han tendido a recurrir a sus clientes más confiables, aquellos agricultores que cuentan con recursos,

1/ A principios de julio 1981, se preveían "excelentes cosechas" que ahorrarían 20 millones de pesos en importaciones. Excelsior, 10 de julio de 1981.

2/ Excelsior, 3 de septiembre de 1981

tecnología y experiencia propia como para responder ágilmente a los nuevos incentivos y cumplir la meta productivista. Los mismos funcionarios de los ministerios parecen haber respondido más favorablemente a la concientización acerca del tema de seguridad nacional alimentaria, de lo que han sido convencidos de la validez de la tesis campesinista de aprovechar el potencial productivo del sector minifundista. Dentro del sector campesino mismo, las unidades "excedentarias" - en términos promedios, los que tienen más de doce hectáreas de temporal cada uno - ofrecen la mayor capacidad de absorción de capital en relación a la fuerza extensionista. De caer en estas soluciones fáciles e inmediatas, el SAM no significaría más para una mayoría de los campesinos que su readecuación a un desarrollo capitalista del agro, con la perpetuación de los mecanismos de extracción y venta obligada de fuerza de trabajo.

Sin embargo, en 1981 las inversiones realizadas en el sector campesino, los esfuerzos organizativos, y la mejoría en sus condiciones productivas son impresionantes, y coinciden con el crecimiento de las cosechas. La magnitud de estos esfuerzos y efectos pueden apreciarse a través de algunos ejemplos:

- Crédito. El Banco Nacional de Crédito Rural ya en 1980 dió apoyo subsidiado a campesinos por un valor de 13.200 millones de pesos incidiendo directamente el 40% de la producción agrícola. Mientras que en 1976 el Banrural financió a 387.000 productores de maíz (representando el 17% de la superficie sembrada en ese cultivo), para 1981 financió a 737.000, con un 36% de la superficie maicera. El éxito de la producción campesina se refleja en desechos: la proporción de préstamos recuperados aumentó de 78% para 1976, a 85% en 1981; y, por primera vez, la banca privada se interesó por financiar la producción de maíz y frijol en 1981, acreditando 1.3 millones de hectáreas de estos cultivos, de un total de 6.5 millones de hectáreas. 2/

1/Excelsior, 29 de mayo de 1981

2/Excelsior, 13 de julio de 1981

- Insumos. Los subsidios a fertilizantes y semillas para 1981 se estimaron en 10 mil millones de pesos 1/. La Productora Nacional de Semillas (PRONASF) aumentó su participación en las semillas de maíz sembrado, de un 10% en 1978 a un 40% en 1981. 2/

- Seguros. La Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGSA) aumentó su cobertura de 3 millones de hectáreas en 1979 a 5.3 millones en 1980, cubriendo por primera vez riesgos por cultivos no germinados, costos de preparación de la tierra, y seguro de vida para campesinos deudores del BANRURAL. 3/ El 80% de los usuarios de ANAGSH en 1981 tenían menos de 5 has. cada uno. 4/

- Almacenaje y mercadeo. En 1980, el CONASUPO realizó operaciones de compraventa de alimentos básicos por un valor de 120.000 millones de pesos, lo que significó un subsidio de 26.100 millones a los consumidores. Para 1981, el CONASUPO aumentó su capital a 40.000 millones de pesos, y manejaba el 60% del maíz y 59% del frijol comercializados en el país, regulando o proveyendo también la totalidad de aceites comestibles, y llevando a cabo una "política agresiva para mantener los precios y para evitar acaparadores" 5/

El CONASUPO firmó en julio 1981 un convenio con la Confederación Nacional Campesina (CNC) para cubrir los gastos de transporte de los campesinos que deseaban vender directamente a las bodegas estatales 6/.

Los Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA) por su parte, aumentaron en un 600% entre 1979 y 1981, llegando a una capacidad instalada de 16 millones de toneladas. 7/

1/ Loc. cit.

2/ Excelsior, 11 de julio de 1981

3/ Excelsior, 31 de mayo de 1981

4/ Excelsior, 4 de julio de 1981

5/ Excelsior, 21 de junio de 1981

6/ Excelsior, 10 de julio de 1981

7/ Excelsior, 3 de septiembre de 1981

Consumo. El programa COMASUPO/COPLAMAR cuenta con una flota de 2000 camiones para llevar a "mercados sobre ruedas", y con centrales de abasto en 14 Estados 1/. El Sistema de Servicios Integrados de Apoyo a la Economía Campesina en Zonas Marginadas, que coordina en terreno a 11 dependencias estatales, proyecta llegar a 14 millones de campesinos en 20.000 poblaciones rurales. 2/

2. La competencia por los recursos

La misma importancia del campesinado como elemento fundamental del sistema social constituye una espada de doble filo. A la vez que le otorga un gran poder potencial de negociación en el reparto del pastel económico nacional, significa también que la eliminación de la pobreza y de la explotación en el sector minifundista requeriría una transformación profunda de toda la estructura social del país. La recanalización que propone el SAM de los enormes recursos y subsidios que tradicionalmente dirige el Estado hacia sectores privilegiados - los agroexportadores, los dueños de autos particulares, etc. - tiene forzosamente que ir acompañado de un cambio correspondiente en la correlación de fuerzas social, económica y política, para garantizar la continuidad del cambio de rumbo de estilo de desarrollo nacional.

Hasta cierto punto el gobierno ha logrado esquivar temporalmente la confrontación, utilizando la bonanza petrolera para reasignar una mayor proporción del presupuesto nacional al campesinado, sin tener que reducir el tamaño absoluto del pastel que recibe cada uno de los sectores tradicionalmente favorecidos. Esta forma de suavizar el vuelco de estilo de desarrollo sería factible en cualquier contexto nacional de rápido crecimiento, pero también es cierto en tales contextos que todos los grupos sociales esperan una mejoría de su propia situación económica. Los grupos con mayor voz reclaman más

1/ Excelsior, 21 de junio 1981

2/ Excelsior, 12 de julio de 1981

fuertemente un aumento mayor - o bien, se lo toman por su cuenta.

En México estas voces y acciones no han tardado en sentirse frente a las propuestas del SAM.

Hasta el momento actual, se observan principalmente ligeros síntomas de un conflicto de intereses que podrían profundizarse a futuro. El CONASUPO es acusado de "acaparar" los ferrocarriles por otros usuarios; 1/ el CNC tuvo que competir para autorización de tránsito por las rutas camioneras y en 15 centrales de abasto 2/; en Tamaulipas los campesinos denunciaron que las bodegas de CONASUPO que necesitaban para su inminente cosecha de maíz ya estaban repletas con sorgo. 3/ En forma similar, la prioridad asignada al SAM en el suministro de varios insumos rompía con una serie de privilegios muy arraigados. Por otra parte, la escasez de mano de obra asalariada para la zafra de azúcar podría ser un indicio de una mayor capacidad del sector campesino para ocuparse de su propia subsistencia, en detrimento de los requerimientos estacionales de algunos importantes cultivos comerciales. Para que este problema se produjera en forma aguda, sin embargo, el SAM probablemente tendría que seguir algunos años más de marcha exitosa.

Pero, en un nivel más fundamental del conflicto, el SAM parece haber sido debilitado en el forcejeo de definición de las políticas de implementación. El paquete tecnológico que se aplicará en la extensión agrícola es algo más intensivo en capital de lo que pretendía el SAM. Esto sugiere que cualquier aumento productivo beneficiaría más al manufacturero de insumos capitales (coparticipantes con el gobierno en muchas industrias) que al campesino. Por otra parte, la nueva Ley de Fomento Agropecuario, aunque se le anuncia como apoyando al SAM, legaliza (y hace obligatorio en algunos contextos) el arriendo de tierras ejidales por empresarios particulares - es decir, uno de los problemas mismos que pretendía combatir el SAM.

1/ Excelsior, 21 de junio de 1981

2/ Excelsior, 10 de julio de 1981

3/ Excelsior, 13 de julio de 1981

/Obviamente, el

Obviamente, el conflicto entre los grupos que compiten en un modelo pluralista se agudizan si el pastel presupuestario se achica: esto está pasando en México en este momento y podría hacer mucho más difícil la realización de toda la inversión en el desarrollo campesino que contempla el diseño integral del SAM. Frente al creciente endeudamiento externo y a la disminución de las divisas petroleras a partir de mediados de 1981 (que podría significar un corte de hasta 25% en el presupuesto estatal), el director del SAM insistía que la baja del precio del crudo no afectaría los planes del SAM. Las mismas buenas cosechas refinanciarían el programa, el cual estaba asegurado "para muchos meses". 1/ Sin embargo, parece reconocerse que el SAM puede esperar menos ingresos petroleros que lo previsto. Por otra parte, es difícil ver como las buenas cosechas pueden refinanciar el SAM en todas sus facetas, si el consumo de esas cosechas está subsidiada por el mismo estado. Finalmente, el SAM requiere programas estables, no por meses sino por algunos años, para generar una genuina capacidad de rentabilidad en todo el sector campesino.

3. La movilización del campesinado

Para que se siga realizando la inversión necesaria en el SAM, es esencial, entonces, que los 14 millones de campesinos se constituyan en una fuerza política capaz de competir con éxito para esos recursos. Pero no es simplemente una cuestión de voluntad política a nivel ejecutivo: la propuesta alianza Estado-campesino enfrenta una "alianza burocracia-burguesía" que es la base misma del estilo de desarrollo en México como en muchos otros países. En las palabras de Agustín Ortiz, 101 años, el último de los firmantes originales del Plan de Ayala de Emiliano Zapata, y actualmente campesino sin tierra en el estado de Puebla: "... El Primer Mandatario ha aprobado muchos programas que nos beneficiarían si es que se llevaran al cabo, pero planes y proyectos, cuando pasan de jefe de oficina a subjefe de departamento, se pierden y continuamos igual; no podemos seguir viviendo así..." 2/.

1/ Excelsior, 4 de julio de 1981

2/ Excelsior, 24 de junio de 1981

Con conciencia de estos obstáculos el SAM "pugna por el fortalecimiento de sus formas de organización (de los campesinos), pues existe la certidumbre de que sólo con organizaciones sólidas y democráticas, con un fuerte poder económico propio independiente y sin tutela en su funcionamiento, los campesinos serán capaces de controlar la dirección de sus actividades productivas en forma amplia y eficiente." 1/

Para convertir en realidad este ideal, se están implementando programas de capacitación y concientización conformes con las "respuestas del SAM" señaladas anteriormente. El Banrural presupuestó 600 millones de pesos para la organización y capacitación campesina y de empleados públicos en 1981. 2/ Su Fideicomiso para la Capacitación y Organización Campesino coopera con 14.700 de los 26.000 ejidos del país, con una meta de crear 6.195 "formas asociativas" locales. Hay un convenio entre COPLAMAR y la Secretaría de Reforma Agraria (SRA) para asesoría técnica en organización y capacitación agraria que idealmente llegaría a los 20.000 localidades campesinas. En los ejidos, participación en los cursos sería contabilizado como dos días de trabajo comunitario 3/ A otro nivel de movilización, la SRA contempla agrupar a 700.000 minifundistas en "Unidades de Producción"; 338 uniones de ejidos y 150 asociaciones de producción rural. 4/ Por otro lado sin embargo, se sigue observando el acarreo involuntario de miles de campesinos apáticos para la realización de actos masivos pro-gubernamentales, incluso los a favor del propio SAM 5./

1/ C. Luiselli, según Excelsior del 12 de julio de 1981

2/ Excelsior, 13 de julio de 1981

3/ Excelsior, 10 de julio de 1981

4/ Excelsior, 23 de mayo de 1981

5/ Excelsior, 12 de julio de 1981

4. Desarrollo social, tierra y capital.

La legitimidad de la propuesta "alianza Estado-campesino" se basa en la promesa del SAM de transformar totalmente la tradicional inserción del campesinado en el proceso de desarrollo: de eliminar las barreras (estructurales y de costo) a los insumos productivos, permitiendo la plena realización de la productividad potencial del campesino, y también romper los mecanismos de extracción para que los campesinos mismos sean los principales beneficiarios de su mayor productividad. ¿Puede el SAM cumplir esa promesa para con la gran mayoría de los 14 millones de campesinos pobres del país? Ya hemos visto algunos de los obstáculos que enfrenta el SAM para lograr sus metas sociales. En principio, es posible vencer estos obstáculos aún dentro del sistema de clases existente a través de la movilización masiva del campesinado "a lo Cárdenas" ^{1/}. Aunque quedan incógnitas sobre la factibilidad de forjar pactos con otros sectores populares de suficiente fuerza para imponer tales transformaciones en el México de los '80 - de un nivel de modernización e industrialización ya "mediano", altamente urbanizado e integrado al sistema transnacional.

Pero por otra parte subsisten dudas sobre el impacto a largo plazo de algunas facetas del mismo SAM. Como vimos en la sección sobre "problemas y respuestas", se reconoce en el diseño del SAM que algún grado de diferenciación social sería una consecuencia casi inevitable de la modernización en un contexto de mercado abierto, aunque se contemplan varias medidas para paliar las desigualdades

^{1/} Recordemos que en la administración de Cárdenas (1934-1940) se repartieron 20 millones de hectáreas, expropiándose hasta empresas agroindustriales modernas que fueron entregadas como ejidos a sus obreros organizados en sindicatos. "Todo ello fue posible, y al mismo tiempo se retroalimentó, por el apoyo que Cárdenas brindó a la movilización campesina y, sobre todo, a la producción sobre bases colectivas ... con una clara asociación entre las organizaciones campesinas y, la voluntad política federal, que se enfrentaron con bastante éxito a los intereses que se les oponían..." Pero "la coyuntura interna y externa de los últimos años de la década de 1930 y los primeros de la siguiente creó las condiciones para que se cancelara esta orientación del proceso agrario mexicano, sin dar tiempo a su consolidación y a que se sentaran las bases para su cabal desarrollo." Esteva, La Batalla..... op.cit., pp. 41-42

resultantes. Sería importante, entónces, analizar el posible desarrollo de este proceso con mayor detención.

El campesino que cuenta con suficiente tierra, capital, y conocimientos empresariales para aprovechar plenamente la tecnología moderna y crear una empresa agrícola viable y rentable, suele hacer un cambio de estrategia muy comprensible: retira su mano de obra familiar femenina de las labores de campo más arduas, manda su mano de obra familiar juvenil a la escuela, y los sustituye por jornaleros asalariados. 1/

Es importante recordar que el mero hecho de contratación de la mano de obra de unos campesinos por parte de otros no significa necesariamente que la clase campesina se esté "descomponiendo" mediante el aburguesamiento de unos pocos y la proletarización total del resto. Dentro de las comunidades mas "puras" y estables, la contratación de jornaleros es un fenómeno ubícuo, aún por parte de campesinos semi-proletarios que también venden su propia mano de obra. Dentro del campesinado, esta contratación es percibida como una ayuda recíproca entre miembros de la comunidad, que tiene que ser comprendida en los términos del ambiente social en que se realiza. 2/ Pero cuando casi toda la fuerza de trabajo de una empresa "campesina" ya es extra-familiar y asalariada, y se logra una acumulación de capital a través del empleo de un número cada vez mayor de jornaleros, se tiene un proceso de diferenciación social y semi-proletarización, y es probable que la meta de equidad se pierda definitivamente. Lo que es más, también hay una tendencia a que éstos campesinos acomodados y los líderes de la comunidad campesina se "caciquen" 3/ convirtiéndose en hombres-nexos que canalizan la extracción de recursos del campesinado hacia los grupos sociales dominantes. 4/ Esta tendencia se puede combatir

1/ Sepúlveda, op.cit., p. 116

2/ Paré, op.cit., p. 165

3/ Esteva, La Batalla... op.cit., p. 156

4/ Ver A. Schejtman, "Economía Campesina: lógica interna, articulación y persistencia," Revista de la Cepal, No. 11, (agosto de 1980), p. 138.

solamente mediante la destrucción de la estructura de clientelismo imperante, haciendo a los hombres-nexos responsables ante sus propias comunidades y no ante la alianza burocracia-burguesía.

Parece haber un peligro real de que el SAM tenga efectos de este tipo. El problema no radica tanto en la minoría de campesinos con recursos que los hacen "viabiles" (aunque ofrecen la solución más fácil para una política productivista e inmediatista de lograr la autosuficiencia alimentaria), sino en la existencia de un gran número de predios "sub-familiares", cuyos dueños están obligados a seguir todavía una estrategia de familias grandes, vendiendo principalmente fuerza de trabajo más que cultivos, y creando una gran oferta de mano de obra barata para los empleadores agrícolas. Aquí topamos con el elemento del "DRI ideal" que está ausente en el SAM: la creación de una estructura equitativa de la tenencia de la tierra. A nivel conceptual, el SAM contempla este tipo de reforma 1/, pero en la práctica el neolatifundismo parece aceptarse como un hecho inalterable en la coyuntura actual.

La magnitud de la concentración "de facto" de tierra agrícola en México es difícil de calcular con exactitud. Sin embargo, las estimaciones, y las demandas campesinas para que se cumplan las leyes agraristas, son impresionantes: la recién constituida Union de Solicitantes de Tierras, por ejemplo, reclama 72 millones de hectáreas en manos latifundistas. 2/ Pero hemos visto, por otro lado, que en la agricultura moderna las otras formas móviles de capital aumentan su importancia en la producción a costas del factor tierra, aunque éste generalmente sigue ocupando el primer lugar de participación en el producto total. Al subsidiar los insumos químicos, semillas, transporte, etc. y el crédito para financiarlos, el SAM en efecto está aumentando el capital de todos los productores campesinos. El mismo efecto igualizador ocurre cuando el SAM capacita a todos los campesinos en aspectos productivos y organizativos, cuando la CNC

1/ SAM III, pp. 39-40

2/ Excelsior, 31 de mayo de 1981. Según estimaciones del Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, hay 7,5 millones de hectáreas ociosas en manos de "pequeños" propietarios, 16 millones en "neolatifundios" ganaderos, y 34 millones de hectáreas estatales sin repartir. Excelsior, 25 sept. de 1981.

crea una empresa distribuidora de maquinaria agrícola, 1/ propiedad de los campesinos en general, o cuando el SAM organiza centrales de maquinaria para servir a las comunidades campesinas, en vez de entregar la maquinaria a productores individuales 2/ . Sin embargo, la posibilidad de sustituir tierra por capital tiene límites severos: la familia campesina con dos hectáreas de temporal jamás lograría un ritmo de acumulación parecido a él del campesino "excedentario" en tierra - y esta diferencia se multiplica porque el SAM generalmente suministra la mayor parte de los insumos en cantidades de acuerdo con la capacidad de absorción de los distintos dueños de predios de diferentes tamaños y rendimientos.

A pesar de estos problemas fundamentales, no debe perderse de vista que la familia sigue siendo la unidad básica relevante de organización económica y social, bajo cualquier régimen de producción y de propiedad. La ética y la motivación familiares no implican una tendencia inevitable hacia el "aburguesamiento" del campesino y la diferenciación social del campesinado. Incluso en economías netamente socialistas como la húngara, la cubana o la china, las políticas agrícolas actuales reconocen la importancia-la inevitabilidad, si se quiere- de la empresa familiar campesina: la incorporan en la planificación y la estimulan. Lo importante, para evitar los señalados efectos negativos, es que estas unidades de producción familiar operen dentro de un marco de formas asociativas de propiedad, gestión y producción, y con reglamentación que limita la acumulación individual de capital.

En el análisis final, el éxito o fracaso del SAM en sus metas sociales depende tanto de los campesinos mismos como del gobierno mexicano. El SAM tendrá un pleno éxito en la medida en que el campesinado (incluyendo al semi-proletario) logre "regresar a la demanda por la tierra, pero esta vez no solo por la tierra sino por los medios de producción en general." 3/

1/ Excelsior, 27 de mayo de 1981

2/ SAM III, Pp. 37 - 38

3/ Paré op.cit. p. 234

Que esto ocurra depende a su vez de que la efervescencia y la toma de conciencia general que se observan actualmente en el campo mexicano sean promovidas adecuadamente por los programas de capacitación masiva, y de que se encaucen, no hacia un nuevo patronazgo populista, sino hacia una movilización de su fuerza económica y política organizada en las palabras de Luiselli, "independiente y sin tutela en su funcionamiento."



