

Distr.
RESTRINGIDA

E/CEPAL/SEM.9/R.13
10 de junio de 1983

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

Reunión de Trabajo sobre Agricultura
Campesina y Mercados de Alimentos, orga-
nizada por la División Agrícola Conjunta
CEPAL/FAO en el ámbito del proyecto
CEPAL/Gobierno de Holanda "Agricultura
campesina y mercados de alimentos"

Santiago de Chile, 12 al 15 de julio de 1983



EL SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO ¿UN NUEVO
ESTILO DE DESARROLLO SOCIAL RURAL?

Este documento fue preparado por el señor John Durston, funcionario de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la institución organizadora de la reunión.

83-5-811

INDICE

	<u>Página</u>
PROLOGO	1
I. INTRODUCCION	2
1. Relevancia del SAM	2
2. Principales aspectos de las políticas de producción-ingreso del SAM	4
II. PROBLEMAS Y RESPUESTAS	6
1. Problema: burocracia	6
2. Problemas: desvío de recursos	7
3. El problema de diferenciación social	9
III. EL SAM Y EL CONFLICTO SOCIAL EN EL CAMPO	11
1. Trasfondo histórico de la crisis	11
2. Estrategias campesinas: el agotamiento de alternativas	12
3. Orígenes del SAM	14
4. El SAM y el campesinado frente a la crisis rural	16
IV. ¿EL SAM PUEDE TENER 'EXITO'?	18
1. Producción y equidad	18
2. La competencia por los recursos	20
3. La movilización del campesinado.....	21
4. Desarrollo social, tierra y capital	22
5. Nota final	26

PROLOGO

El Sistema Alimentario Mexicano reviste considerable interés para otros países en desarrollo, ya que combina elementos conocidos y nuevos para combatir en forma coherente tres problemas fundamentales muy vigentes en el tercer mundo: la dependencia alimentaria, la baja productividad del sector minifundista, y la extrema pobreza rural. Por otra parte, para cada problema que comúnmente han enfrentado los programas de desarrollo rural integral en varios contextos nacionales, el SAM propone respuestas relativamente innovadoras. En este sentido, el SAM puede ser considerado un nuevo estilo de desarrollo social rural, en la medida en que está postulado sobre la base de una 'alianza Estado-campesino'. Este trabajo describe y analiza brevemente los objetivos y medidas principales del SAM relacionadas con los aspectos sociales del desarrollo rural. Se destaca el hecho de que el SAM se inicia en una coyuntura de aumento del presupuesto federal, coincidiendo con una etapa de crisis de la sociedad rural y un resurgimiento de las demandas campesinas. Se consideran los factores determinantes del éxito o del fracaso de un programa como el SAM, y se concluye que a largo plazo esto depende no tanto de la abundancia de recursos en un momento histórico dado como de la posibilidad de movilización del potencial económico y político de un campesinado organizado y autónomo.*

*/ El SAM ha muerto, víctima de la crisis de los petrodólares, entre otros males. Por otra parte, problemas climáticos (tan dañinos para la agricultura de 'temporal') en 1982 han contribuido a que México vuelva a importar enormes cantidades de alimentos durante el año en curso.

Paradójicamente, en el actual contexto de crisis financiera, el interés que muestran diversos gobiernos en la región en políticas de seguridad alimentaria, como el SAM, va en aumento. Y es que el SAM tuvo dos caras muy diferentes: por un lado fue un intento de resolver problemas seculares de la economía y la sociedad rurales en un período de dos o tres años, mediante la apresurada aplicación de colosales subvenciones a la agricultura en general, tanto la campesina como la comercial; pero por otro, fue fundamentalmente una reordenación de prioridades de inversión nacional a favor de la seguridad alimentaria, mediante un esfuerzo para potenciar un recurso subutilizado, la organización productiva campesina. Esta última faceta del SAM, que se vuelve políticamente factible por la explícita incorporación de la 'alianza estado-campesino' entre los fundamentos de la estrategia SAM, es la que hace este tipo de programa igualmente relevante para países en situación financiera restringida, en que se combinan un gran sector campesino sub-empleado con grandes gastos de divisas en la importación de alimentos. Y es esta faceta del SAM que debe diferenciarse en el análisis de las políticas y programas del SAM, como el legado más valioso que deja este gran experimento a otros países del tercer mundo.

I

INTRODUCCION

1. Relevancia del SAM

Estas notas se basan en el estudio de documentos del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) disponibles hasta principios de 1981 y en algunas entrevistas hechas a funcionarios del SAM y a estudiosos del problema rural en México; además en información periodística (principalmente del diario Excelsior) y en una charla del director del SAM, Cassio Luiselli, en la sede de la CEPAL en Santiago, en mayo de 1981. Desde luego, no constituyen un análisis definitivo sobre las repercusiones sociales que ya haya tenido el SAM en el agro mexicano. Este artículo 1/ pretende más bien adelantar algunas apreciaciones para la evaluación, a largo plazo, del SAM en cuanto a su meta de promover el desarrollo socioeconómico de los campesinos minifundistas.

¿Qué interés reviste el SAM para los restantes países en desarrollo? ¿Por qué merece una atención especial otro programa más de desarrollo rural integral que, por otra parte, se fundó en una excepcional bonanza petrolera y que ya ha sido terminado por el nuevo gobierno mexicano, por lo menos como entidad formal?

En años recientes, evaluaciones hechas de algunos programas de desarrollo rural integral (DRI) en distintos países latinoamericanos han identificado importantes limitaciones y problemas, como el alcance local de los proyectos, desigualdades en la participación y en la distribución de los beneficios, y la distorsión a favor del capital de los paquetes tecnológicos introducidos. Para superar estas cuestiones se ha recomendado un apoyo más firme al sector minifundista mediante ciertas medidas clave: crédito con intereses subsidiados; subsidio de precios para fertilizantes, pesticidas y semillas mejoradas y apropiadas para campesinos; la organización de grupos de campesinos para reducir los costos del programa y para aumentar su poder de negociación; y la reforma del sistema de tenencia de la tierra.2/ El diseño del SAM satisface casi todas estas condiciones.

1/ El presente trabajo se inscribe dentro del proyecto "Estilos de Desarrollo y Cambio Social" de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, dentro de los términos del Programa de Acción Regional para América Latina en los Años Ochenta, que subraya la urgencia que reviste este tema en el momento actual. Véase CEPAL, Informe Bienal (1979-1981), E/CEPAL/G.1176, E/1981/56.

2/ Sergio Sepúlveda, "The Effects of Modern Technologies on Income Distribution: a Case of Integrated Rural Development in Colombia", en Desarrollo rural en las Américas, Vol. XII, N° 2, mayo-agosto 1980, pp. 116-117.

Pero el SAM es, evidentemente, algo más que un programa de desarrollo rural integrado 'mejorado'. El SAM, aunque con muchas limitaciones y muchas incógnitas, contiene elementos inconfundibles de un vuelco decisivo en las orientaciones de política agropecuaria que caracterizan los estilos de desarrollo predominantes 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). Es en este sentido que el SAM tiene gran relevancia para otros países del tercer mundo que enfrentan problemas de dependencia alimentaria y de un sector minifundista en condiciones de extrema pobreza. De hecho, varios países de América Latina, desde Nicaragua hasta Perú, ya han diseñado o incluso empezado a implementar programas similares.

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.^{3/} Estos dos últimos objetivos están íntimamente vinculados entre ellos, 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 por transformar, a través de un intenso 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, parcialmente proletarizada y migratoria.

Por otro lado, sin embargo, estos grandes objetivos implican un profundo conflicto de clases sociales, una movilización política y una lucha por cambiar la estructura de poder, que no se confrontan directamente en las políticas del SAM. Ambos aspectos, el diseño de los programas del SAM que constituirían un posible nuevo estilo de desarrollo social, por un lado, y las implicaciones sociales de aquéllas, por el otro, exigen, entonces, un detenido análisis.

^{3/} Véase Sistema Alimentario Mexicano, Notas analíticas y lineamientos metodológicos para el Proyecto Sistema Alimentario Mexicano, México, agosto 1979 (mimeografiado), que en adelante se denominará SAM I.

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 ha querido 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 implicadas. En este esfuerzo de convencimiento la Oficina de la Presidencia parece haber tenido cierto éxito: la gran mayoría de las políticas analizadas a continuación fueron adoptadas e implementadas por las agencias ejecutoras correspondientes.

Resumiendo los aspectos de mayor repercusión socioeconómica 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, cubren, 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.^{4/}

b) Alza del precio de garantía pagado al productor por maíz y frijol. Se proponía 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;^{5/} para el frijol los aumentos correspondientes serían de 20%, 11% y 11% respectivamente.

c) El mantenimiento de un precio oficial bajo del maíz y frijol para los consumidores. Puesto que se pretende conservar el precio al productor a niveles competitivos con otros cultivos alternativos, el Estado absorbe gran parte de los costos de almacenaje y comercialización de estos productos de consumo básico, lo que equivale a un subsidio a los estratos populares del país.^{6/} Se abarata aún más el costo de la alimentación en 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.

^{4/} SAM, Medidas operativas agropecuarias y pesqueras, estrategia de comercialización, transformación y consumo de los productos de la canasta básica recomendable, México, mayo de 1980 (SAM III), pp. 43 y 96.

^{5/} SAM, Primer planteamiento de metas de consumo y estrategia de producción de alimentos básicos para 1980-1982, México, mayo de 1980, (SAM II), pp. 41 y 43.

^{6/} 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 aproximadamente en 1981).

d) Precios subsidiados y crédito para insumos como semillas mejoradas, fertilizantes e insecticidas. Los precios reales de semillas de maíz y frijol se reducirían en un 75% y los de 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%.^{7/}

e) Programa de extensión, promoción y capacitación para comunidades campesinas, para de este modo estimular su organización para recibir créditos, para consolidar la comercialización y para participar en el manejo del SAM a nivel local.^{8/}

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 la Compañía Nacional de Subsistencia Popular (CONASUPO); construcción de bodegas a nivel de pequeñas comunidades rurales.^{9/}

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,^{10/} investigación aplicada para aprovechar adelantos recientes en semillas mejoradas de cultivos básicos, etc.

Hay muchas otras facetas del SAM que exceden los objetivos de este trabajo; así, por ejemplo, los esfuerzos para contrarrestar la propaganda comercial en favor de productos elaborados de alto costo y de poco valor nutritivo y para reorientar la dieta urbana hacia los productos básicos de la alimentación tradicional.^{11/} Los elementos señalados de la estrategia de producción-ingreso, de todos modos afectan directa y profundamente a los pequeños agricultores y sus familias. Algunos de estos elementos merecen una atención más detallada porque están diseñados para combatir problemas que enfrentan todos los proyectos de desarrollo rural integral.

^{7/} SAM III, pp. 42 y 44.

^{8/} Se impartirían más de 17 000 cursos de carácter informativo en 1981, para capacitar a 13 000 técnicos y 517 000 productores campesinos. Véase SAM, Estrategia de comunicación social, México, diciembre 1980. (SAM IV), p. 9.

^{9/} SAM III, p. 70.

^{10/} SAM III, p. 96.

^{11/} Véase SAM, Estrategia de comunicación social, (SAM IV), op. cit., pp. 15-57.

II

PROBLEMAS Y RESPUESTAS

El SAM encara directamente ciertos problemas fundamentales que han entorpecido la marcha exitosa de programas anteriores de desarrollo rural tanto en México como en otros países latinoamericanos. Incorpora a sus políticas y proyectos algunas medidas para corregir o para compensar estos problemas. En su conjunto, los obstáculos a la meta propuesta de elevar la producción y el ingreso de los minifundistas más pobres constituyen la herencia del estilo predominante 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".^{12/} Esto requiere (más que declaraciones oficiales acerca 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 campesinado a los grupos dominantes, tanto rurales como urbanos. Estos mecanismos se ponen de manifiesto concretamente al abordar los 'problemas' más obvios que obstaculizan la realización del SAM: la burocracia tradicional, el desvío de recursos y la diferenciación social.

1. Problema: burocracia

En un sentido literal de 'poder en manos de funcionarios' la burocracia presenta al SAM tres obstáculos específicos. Por un lado, el verticalismo hace que las decisiones se remitan a las oficinas centrales y se resuelvan únicamente a niveles altos de los ministerios, demorando acciones urgentes y divorciando las políticas de la realidad local. Por otro, surge el obstáculo de una mentalidad anticampesina, de burócratas que provienen de un medio social distinto, a quienes se les enseñó 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.

a) 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 de los distintos Estados respectivos el papel de coordinadores de toda

^{12/} SAM III, p. 30.

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 de los cuales cubre varios municipios bajo la autoridad de un jefe de distrito de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH).^{13/} 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 toma de decisiones, especialmente bajo la organización de los ejidos (asentamientos de copropiedad campesina de la Reforma Agraria), como otra manera de combatir el verticalismo burocrático.

La mentalidad anticampesina y las prácticas que la reflejan se están combatiendo, 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 sus actividades para compatibilizarse con el SAM. Por otro lado se ha llevado a cabo una campaña intensiva de 'concientización' a nivel de burócratas 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. Problemas: desvío 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 con frecuencia no llegaban a sus supuestos beneficiarios. Este problema, íntimamente ligado al soborno y a la malversación burocrática, tiene tres manifestaciones principales; el otorgamiento de insumos y créditos campesinos a agricultores comerciales que nada tienen 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.

^{13/} SAM IV, p. 49.

Otra forma de desviación de fondos es la que resulta de las políticas 'procampesinas' que en la práctica también benefician en forma proporcional a los grandes agricultores. Se admite que la implantación del SAM no significa una reducción en los recursos recibidos por los agricultores medianos y grandes de parte del Estado. Incluso éstos se han visto directamente beneficiados por algunas de las nuevas medidas; así, por ejemplo, pueden beneficiarse con los precios de garantía si desean cultivar productos de consumo popular; y se benefician con la inversión hecha 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.

a) Respuestas del SAM

Una serie de elementos en el diseño del SAM limita o combate 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".^{14/} El precio de garantía es poco atractivo para grandes empresarios con tierras muy fértiles, o con acceso a riego que les permiten elevados 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. 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.

En cuanto al favoritismo, el soborno y la malversación, 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 de Estado (provincia), 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 para con sus afiliados también se pretende mejorar.

^{14/} Excelsior, 29 de abril de 1981. Cabe notar que 'pequeños propietarios' es un eufemismo utilizado para designar al sector organizado de la agricultura privada, donde predominan los medianos y grandes productores.

Hay coordinación entre estos dos resfuerzos de vigilancia en el sentido de que el representante del SAM es accesible a los grupos campesinos que denuncian irregularidades.

En cuanto al problema del arriendo desventajoso de tierras ejidales, se piensa que esto sería menos grave con el SAM por dos razones. 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 -preocupación esencial 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 a 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. Con este propósito, el SAM pretende promover 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 del sistema de mercado que rige en el país. El SAM parece aceptar, en las actuales circunstancias, esta desviación como un mal inevitable.

3. El problema de diferenciación social

Es un efecto conocido del crecimiento económico de una población heterogénea, dentro de una economía de mercado, que los beneficios favorezcan en forma desproporcionada a la minoría que tiene más ventajas desde el punto de partida; es decir, a aquéllos con mayor capacidad de absorción de capital. Los campesinos con suficiente buena tierra, por ejemplo, rápidamente aumentan la brecha que los separa de la mayoría, una vez que emprenden la acumulación sostenida de capital gracias a las subvenciones del Estado o del proceso de crecimiento económico mismo. Esta transformación implica que los campesinos exitosos logren 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., en condiciones de desigualdad.

a) Respuestas del SAM

El SAM prevé y combate el desarrollo desigual como resultado de diferenciación de recursos productivos, especialmente por diferencias entre una zona y otra. Se clasifican los recursos controlados por los grupos campesinos locales en dieciocho 'nichos ecológicos', uno de cuyos elementos definitorios es el potencial productivo que posee cada zona. Esta clasificación determina el suministro de recursos que reciben 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 actúa, 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 más bien orientadas a minifundistas con cierto potencial productivo, ubicados principalmente en zonas montañosas de la gran espina dorsal del país que corre desde el centro occidental 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 tienen un costo diferenciado en los distintos Estados según el nivel de productividad calculado para cada nicho ecológico.

En el otro extremo de la escala hay zonas de minifundistas empobrecidos -como por ejemplo en gran parte de Oaxaca- con predios pequeños y erosionados y con escasas esperanzas de superar su extrema pobreza mediante la producción predial. Estos sí reciben los beneficios del SAM a bajo costo y hasta se prevé 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 nutritivo.

En otras palabras, el objetivo central SAM (aumentar la productividad campesina), está complementado 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: se pretende establecer 14 000 tiendas CONASUPO-COPLAMAR complementadas 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 estado de extrema pobreza.

Esto en modo alguno significa que no habrá diferencias importantes en los niveles de bienestar alcanzados a través del SAM por distintos estratos del campesinado. En los esfuerzos por corregir esta tendencia 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 el sentido estricto del término, está íntimamente ligada a la conflictiva estructura de clases existente en el campo, la que está en el fondo de prácticamente todos los obstáculos que el SAM debe superar, Por esto, y por su importancia para las posibilidades de éxito del SAM, el análisis de la diferenciación social se retomará al final de este artículo.

III

EL SAM Y EL CONFLICTO SOCIAL EN EL CAMPO

Hasta aquí nuestro análisis se ha centrado más en las políticas mismas del SAM, y en menor medida en los problemas sociales que enfrenta. 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 sus objetivos, es necesario examinar brevemente el contexto en que estas políticas deben influir.

1. Trasfondo histórico de la crisis

Las formas peculiares actuales que ha adquirido la estructura de clases sociales en el campo mexicano constituyen una expresión de la historia algo paradójica del desarrollo económico del país durante el presente siglo. Superpuestos 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 que podríamos considerar esencialmente como capitalismo dependiente.

La industrialización y la agricultura de exportación (ambas a cargo principalmente del sector empresarial) han florecido gracias al apoyo gubernamental tecnológico, financiero y de precios- y esta última al acceso a las mejores

tierras como así también a la infraestructura pública de riego, energía y transporte.^{15/}

Este proceso profundamente contradictorio pudo desenvolverse durante muchos años sin provocar un desequilibrio insalvable gracias, en gran parte, al papel clave jugado por los caciques locales y regionales.^{16/} 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) hacia el sector capitalista de la agricultura mexicana. También eran instrumentales para 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 de otros subterfugios legales semejantes 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

El campesinado mexicano, entonces, tuvo que cumplir un papel en este proceso muy parecido al que jugaron sus equivalentes en otros países con economías agrarias de capitalismo dependiente: servir de fuente de mano de obra barata para la industria y la agricultura comercial, y al mismo tiempo 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, de extracción de excedentes y de exclusión del acceso igualitario a recursos y servicios que obligaban al campesino a seguir una estrategia vital de familias numerosas, autoexplotando su mano de obra adulta como también la juvenil. Esta relación tradicional permitía a los grupos que controlaban el acceso a los recursos productivos maximizar la extracción dentro de un esquema de inversiones

^{15/} Ver Cynthia Hewitt de Alcántara, La modernización de la agricultura mexicana, México, Ed. Siglo XXI, 1978.

^{16/} Véase Gustavo Esteva, La batalla en el México rural, México, Ed. Siglo XXI, 1980, pp. 117-122.

mínimas de capital.^{17/} Sin embargo, la acelerada urbanización y el desarrollo del sector moderno crearon presiones en los últimos tiempos, para que se 'modernizaran' también las relaciones productivas en el sector campesino, reemplazando el principio de inversión mínima por el de mayor productividad basado en insumos tecnológicos.^{18/} Pero los esfuerzos por modernizar al campesinado seguían caracterizándose por relaciones de extracción y de exclusión. Las tendencias inflacionarias, la presión para mantener bajo el costo de la mano de obra, y la potencial política explosiva de los grupos urbanos de menores ingresos, hicieron que la extracción de recursos del campesinado incluso aumentara con su modernización parcial. Frente a la crisis provocada por esta forma de inserción durante los últimos años, los campesinos han recurrido a diversas estrategias.

Por un lado, la intensificación del trabajo interfamiliar, basado en los derechos y deberes de la red informal de parentesco en la comunidad, ha permitido obtener una mayor eficiencia en el cultivo de los minifundios de la que se habría logrado con el trabajo estrictamente individualista de la familia nuclear dentro de su pequeña parcela.^{19/} Esta reciprocidad sigue funcionando a pesar de los pasados esfuerzos oficiales por imponer una definición empresarial al crédito y de la administración de formas asociativas que, aún en los esfuerzos por desarrollar el sector reformado, tomaba formas de capitalismo de Estado o 'haciendas sin hacendados'. Por otra parte, los campesinos tuvieron que abandonar sus tradicionales prácticas de rotación y barbecho, cultivando más intensamente e integrando tierras menos productivas.

Todas estas prácticas y tácticas campesinas permitieron la supervivencia a base de 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

17/ Entre productores campesinos tradicionales de maíz y frijol, la relación insumo producto del capital invertido puede ser hasta 170% más elevada 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. S. Sepúlveda, *op. cit.*, cuadro 7.

18/ Véase J. Durston, 'Clase y cultura en la transformación del campesinado', en *Revista de la CEPAL*, N° 16, Santiago de Chile, abril de 1982, p. 167.

19/ G. Esteva, *La batalla en ... op. cit.*, pp. 146-156.

barrios marginales urbanos, el empleo asalariado en períodos de máxima demanda de la agricultura comercial y la emigración ilegal de braceros a los Estados Unidos. En consecuencia entre 1971 y 1974 hubo un ciclo de baja absoluta en la producción de cereales y leguminosas en México. Lo que es más, "para 1974 se habían abandonado dos millones de hectáreas de temporal que se cultivaban en 1965".20/

Ahora, hasta las alternativas campesinas de migración y proletarización también empiezan a agotarse. La migración urbana es frecuentemente de doble vía, a veces con familias que mandan migrantes 'por relevo' para que vuelvan con ahorros, recuperando así una parte del valor que los sectores urbanos altos y medios les habían extraído.21/ En el campo mismo surgió unacreciente tensión entre los asalariados agrícolas, con periódicas explosiones de demandas de mejores condiciones de salarios, y también para un nuevo reparto de tierras.22/

Las tensiones y conflictos actuales en el campo mexicano son entonces, el resultado de un largo proceso socioeconómico que ahora entra en crisis. Pero esta crisis no ha significado un éxodo neto del campo ni tampoco la proletarización masiva del campesinado, sino más bien un aumento en la proporción de la fuerza de trabajo 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 para el acceso real a la tierra y a otros recursos productivos.

3. Orígenes del SAM

La adopción del SAM a nivel presidencial en los primeros meses de 1980 como la política central de desarrollo socioeconómico del gobierno, respondía a esta 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 diez millones de toneladas de alimentos anuales. Si prosiguiesen las tendencias de la época, para 1990 habría sido necesario gastar las dos terceras partes de las divisas provenientes de las ventas de petróleo en importaciones de alimentos sólo para mantener el nivel de consumo en el

20/ Arturo Warman, Ensayos sobre el campesinado en México. México. Nueva Imagen. 1950, p. 102.

21/ Véase Lourdes Arizpe, La migración por relevo y la reproducción social del campesinado, México. Colegio de México, Cuadernos CES N° 28, 1980.

22/ Véase Luisa Paré, El proletariado agrícola en México. México. Ed. Siglo XXI, 1977.

país.^{23/} Además, se proyecta que la demanda efectiva de granos básicos crezca a un ritmo mayor que el de la población en todos los países en desarrollo, y esto como consecuencia de la urbanización y el aumento de ingresos de ciertos estratos sociales.^{24/}

La mínima participación de las mayorías rurales en los frutos del desarrollo nacional parece obedecer en gran parte al hecho de que el estilo de desarrollo agrícola mexicano, después de Cárdenas, consistió en gran parte en subsidios a la agricultura capitalista de exportación a través de las inversiones en infraestructura, de las políticas de investigaciones agronómicas y de las políticas de precio y comercio exterior.^{25/} Dentro de este modelo, como hemos visto, los campesinos y ejidatarios (excepto quienes se veían obligados a arrendar ilegalmente sus mejores tierras a grandes empresarios agroexportadores) tenían asignado 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. Durante la última década, además, los campesinos soportaron también el costo de las políticas antinflacionarias que mantuvieron artificialmente bajos los precios que recibían por sus cosechas ^{26/} lo que clausuró para muchos de ellos esta última salida como productores.

Con el SAM, en cambio, los campesinos de temporal son considerados tanto un recurso productivo subaprovechado como 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 esa es la opción nacional para ofrecerle empleo e ingresos a millones de mexicanos y porque su reactivación productiva es la mejor solución a sus problemas de subalimentación."^{27/} El pastel económico que el gobierno distribuye anualmente entre los distintos sectores se vio aumentado por los ingresos fiscales derivados de la bonanza petrolera, lo que permitió un

^{23/} G. Esteva, "Qué hay detrás de la crisis rural", en Comercio Exterior Vol. 30, N^o 7, julio de 1980, p. 681.

^{24/} Cf. United Nations Centre on Transnational Corporations, Transnational Corporations in Food and Beverage Processing, Naciones Unidas, Nueva York, 1981.

^{25/} G. Esteva, op. cit., pp. 676-677.

^{26/} Véase Juan Ramírez y Adolfo Chávez, "Situación alimentaria de México", en Comercio Exterior, Vol. 31, N^o 4, abril de 1981, p. 335.

^{27/} SAM III, p. 15. Véase también SAM II.

aumento importante en los fondos canalizados hacia los campesinos minifundistas, sin que disminuyeran los recursos oficiales de apoyo a la gran agricultura capital-intensiva y otros sectores tradicionalmente favorecidos. A fines de la década de los años setenta existía un sorprendente consenso:^{28/} la situación no podía continuar así; la llamada 'vía campesina', aunque tenía muchos y fuertes opositores ^{29/} ofrecía una alternativa de política novedosa que definió ese interesante experimento que es el SAM.

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 materia de cultivos básicos de consumo popular.

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

Frente a la gravedad de la crisis, el debate sobre qué políticas habría que implantar era, y sigue siendo, muy animado, lo que refleja las profundas divisiones de intereses entre los distintos grupos sociales. Aparentemente la filosofía implícita en los objetivos del SAM representaría la posición ganadora en este debate, por lo menos por ahora.

La situación 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 a que estaba sometido en materia de alimentos y trabajos baratos. Parecía probable, en ese entonces, que la continuación del estilo vigente se encauzaría a través de la importación de alimentos básicos para las masas asalariadas, y que el campesino como tal estaría relegado al empobrecimiento y a la agricultura básicamente de subsistencia.^{30/} Una política combinada de asistencialismo paliativo y de represión mantendría la estabilidad en ese sector rural 'marginal', el que iría perdiendo paulatinamente su importancia original en el sistema social.

^{28/} Cf. G. Esteva, op. cit., p. 676.

^{29/} Véase M. Redclift, "Agrarian Populism in Mexico -- The 'Vía campesina'", en Journal of Peasant Studies, Vol. 7, N^o 4, pp. 491-502.

^{30/} Véase M. Redclift, op. cit., p. 501.

Pero, dejando de lado especulaciones sobre su futuro, es evidente que el campesinado sigue constituyendo, por el momento, una pieza clave de la estructura social nacional. Más allá de su importante contribución a la dieta nacional,^{31/} su misma pobreza es una característica central del sistema: sobre todo tomando en cuenta también a los miembros de familias campesinas que trabajan temporalmente en la agricultura comercial como asalariados o en actividades varias en el sector formal urbano. Es evidente que la cuarta parte de los mexicanos que poseen un nivel de consumo comparable al de Estados Unidos pueden hacerlo por lo menos en parte porque los otros tres cuartos comen y viven mal.^{32/} Los campesinos son 'marginales' exclusivamente con respecto 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 en la sociedad nacional aumenta tremendamente con el valor estratégico que han adquirido los alimentos en las relaciones internacionales. Frente a declaraciones como las del Secretario de Agricultura de Estados Unidos, en el sentido de que "los alimentos constituyen un arma para atar a otras naciones a nosotros",^{33/} existe el temor de que la dependencia alimentaria podría constituir una presión importante para obligar a México a vender su petróleo, por ejemplo, a un ritmo más rápido y en términos menos favorables. Las tierras de temporal 'abandonadas' a los campesinos repentinamente se constituyen en un recurso valioso. El control que los campesinos mexicanos han logrado sobre este recurso, junto con su reciente conciencia de organización, aumenta la fuerza potencial del campesinado en la actual coyuntura.

^{31/} El SAM estima que los pequeños campesinos producen el 70% de los granos básicos del país.

^{32/} Cf. J. Ramírez y A. Chávez, *op. cit.*, p. 390.

^{33/} *Newsweek*, 5 de enero de 1981, p. 19. A este factor debe sumarse la creciente vulnerabilidad de un país importador frente a las fuertes fluctuaciones en el mercado mundial de granos básicos.

IV

¿EL SAM PUEDE TENER 'EXITO'?

Evaluar a esta altura del proceso el probable éxito o fracaso del SAM es un ejercicio demasiado especulativo. 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, toda vez que se aplique totalmente el SAM en su diseño original. También permite reflexionar, en términos muy generales, sobre posibles impactos y problemas de programas como el SAM en otros países en desarrollo.

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. Las buenas cosechas de granos básicos de 1980 y 1981 contribuyeron al primer objetivo, aunque la sequía y mala cosecha de 1982 contribuyeron a que las importaciones de alimentos básicos volvieran a aumentar. Ahora bien, lo que todavía no está claro es qué proporción del aumento de la producción de maíz y frijol es atribuible a los campesinos de temporal. La presión por lograr resultados espectaculares e inmediatos lleva a la tentación de repetir soluciones conocidas y comprobadas. Los bancos y ministerios tendían a recurrir a sus clientes más confiables, es decir aquellos agricultores que cuentan con recursos, 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, 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 promedio, las que poseen más de doce hectáreas de temporal cada una- ofrecen la mayor capacidad de absorción de capital. Si recayese en estas soluciones fáciles e inmediatistas, 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 de excedentes y la venta obligada de parte de su fuerza de trabajo.

Sin embargo, en 1980 y 1981 las inversiones estatales realizadas en el sector campesino, los esfuerzos organizativos y la mejoría en sus condiciones productivas eran muy impresionantes, y coincidieron con el incremento de las cosechas.

El Banco Nacional de Crédito Rural otorgó préstamos subsidiados a los campesinos por varios millones de pesos al año, más que duplicando el número de beneficiarios, a la vez que logró recuperar una mayor proporción de los créditos cobrados. La Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera amplió su cobertura, asegurando por primera vez los cultivos no germinados y los gastos de preparación de la tierra, además de las cosechas perdidas, y ofreció seguros de vida para los campesinos deudores del BANRURAL. La Productora Nacional de Semillas aumentó su participación en la semilla de maíz sembrada, de un 10% en 1978 a un 40% en 1981. El CONASUPO llegó a manejar la compraventa de un 60% del maíz y un 59% del frijol comercializados en 1981, y regulaba la totalidad de los aceites comestibles. De esta forma, contrarrestaba las fluctuaciones estacionales de precio y frenaba el acaparamiento y la especulación. Estableció un convenio con la Confederación Nacional de Campesinos para pagar los gastos de transporte de los campesinos que quisieran entregar sus cosechas directamente a las bodegas estatales. En cuanto al apoyo directo al consumo para los campesinos más pobres, el programa CONASUPO/COPLAMAR creó una flota de 2 000 camiones para llevar sus productos a 'mercados sobre ruedas'. También estableció el Sistema de Servicios Integrados de Apoyo a la Economía Campesina en Zonas Marginales, que coordina sobre el terreno a las once dependencias estatales que implementan el SAM.

Se ha argüido que el SAM ha tenido 'suerte' con las variables climáticas, y que el riesgo implícito en la agricultura dependiente de las lluvias sigue representando un elemento peligrosamente inestable en la economía nacional. No obstante, los esfuerzos y resultados de tres años sugieren un éxito por lo menos parcial en la campaña para potenciar a estos recursos subutilizados y para dirigir un apoyo sustancial al sector minifundista. Estos resultados están asociados con una inversión inicial muy importante; pero la crisis económica y las restricciones presupuestarias de 1982 hicieron evidente que las posibilidades a largo plazo de éxito de un programa como el SAM dependen sobre todo de la correlación de fuerzas entre los distintos sectores que disputan la distribución de esos fondos, en la prosperidad como en la austeridad.

2. La competencia por los recursos

La misma importancia del campesinado como elemento fundamental del sistema social constituye una espada de doble filo, pues a la vez que le otorga un gran poder potencial de negociación en el reparto del 'pastel' de la economía nacional, significa también que la eliminación de su 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 el Estado tradicionalmente dirigía preferencialmente hacia sectores privilegiados -los agroexportadores, los dueños de automóviles particulares, etc.- tiene forzosamente que ir acompañada de un cambio correspondiente en la correlación de fuerzas social, económica y política, para garantizar la continuidad del cambio de rumbo del estilo de desarrollo nacional.

Hasta cierto punto el gobierno logró eludir temporalmente la confrontación, utilizando la bonanza petrolera para reasignar una mayor proporción del presupuesto nacional al campesinado, sin tener por ello que reducir el tamaño absoluto de la porción del 'pastel' que recibe cada uno de los sectores tradicionalmente favorecidos. Suavizar de esta forma el vuelco del 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 un mejoramiento de su propia situación económica. Los grupos en condiciones de hacerse oír más fuerte, reclaman un aumento mayor, o bien se lo toman por su cuenta.

En México estas voces y acciones no tardaron en hacerse sentir frente a las propuestas del SAM. Desde el primer año, se percibían síntomas de un conflicto de intereses. El CONASUPO fue acusado por otros usuarios de 'acaparar' los ferrocarriles; el CNC tuvo que competir para obtener autorización de tránsito por las rutas camioneras y en las centrales de abasto; en Tamaulipas los campesinos denunciaron que las bodegas de CONASUPO que necesitaban para su inminente cosecha de maíz ya estaban repletas con sorgo. 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 constituir 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.

Pero, en un nivel más fundamental del conflicto, el SAM parece haber quedado debilitado por el forcejeo de la etapa de definición de las políticas de implementación. El paquete tecnológico que se aplicaba en la extensión agrícola fue algo más intensivo en capital de lo que pretendía originalmente el SAM. Esto sugiere que cualquier aumento productivo beneficiaría más al sector manufacturero de insumos de capitales (asociados al gobierno en muchas industrias) que al campesino. Y por otra parte, la nueva Ley de Fomento Agropecuario, aunque anunciada como de apoyo al SAM, legalizó (e hizo obligatorio en algunos contextos) el arriendo de tierras ejidales por parte de empresarios particulares, es decir, uno de los problemas que pretendía combatir el SAM.

Obviamente, el conflicto entre los grupos que compiten en un modelo pluralista se agudiza si se reduce el 'pastel' presupuestario; y esto podría hacer mucho más difícil la realización de toda la inversión en el desarrollo campesino que contempla el diseño integral del SAM. A pesar del creciente endeudamiento externo y de la disminución de las divisas petroleras a partir de mediados de 1981, el director del SAM insistía en que la disminución del precio del crudo no afectaría los planes del SAM. Las mismas buenas cosechas refinanciarían el programa, el que estaba asegurado "para muchos meses".^{34/} Sin embargo, queda claro que el SAM debería esperar menores ingresos que los previstos. Por otra parte es difícil entender como las buenas cosechas pueden refinanciar en todas sus facetas al SAM, si el consumo de esas cosechas está subsidiado por el mismo Estado. Finalmente, el SAM requiere programas estables, cuyo horizonte no sean meses sino años, para generar una genuina rentabilidad en todo el sector campesino.

3. La movilización del campesinado

Para que se siga realizando la inversión requerida por el SAM, es esencial, entonces, que los campesinos se constituyan en una fuerza política capaz de competir con éxito para lograr 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 ocurre en muchos otros países. En las palabras de Agustín Ortiz, 101 años, el último sobreviviente de los firmantes originales del Plan de Ayala de Emiliano Zapata, y hoy campesino sin tierra en el estado de Puebla: ... El Primer

34/ Excelsior, 4 de julio de 1981.

Mandatarario 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"35/

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".36/

Para convertir en realidad este ideal, se están 'implementando' programas de capacitación y 'concientización' conformes con las respuestas del SAM antes señaladas. El Banrural presupuestó 600 millones de pesos para la organización y capacitación campesina y de empleados públicos en 1981. Su Fideicomiso para la Capacitación y Organización Campesina cooperaba con 14 700 de los 26 000 ejidos del país, con una meta que se propone crear 6 195 'formas asociativas' locales. Hay un convenio entre COPLAMAR y la Secretaría de Reforma Agraria (SRA) para asesoría técnica en materia de organización y capacitación agraria que idealmente llegaría a las 20 000 localidades campesinas. En los ejidos, la participación en los cursos fue contabilizada como el equivalente de dos días de trabajo comunitario. La SRA contemplaba agrupar a 700 000 minifundistas en 'Unidades de Producción': 338 uniones de ejidos y 150 asociaciones de producción rural. Por otro lado, sin embargo, se seguía observando el acarreo forzado de miles de campesinos apáticos para la realización de actos masivos progubernamentales incluso algunos a favor del propio SAM.

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 y de eliminar las barreras (estructurales y de costo) a los insumos productivos permitiendo la plena realización de la productividad potencial del campesinado, y de este modo también romper los mecanismos de extracción de excedentes para que los campesinos mismos sean los principales beneficiarios

35/ Excelsior, 24 de junio de 1981.

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

de su mayor productividad. ¿Puede el SAM cumplir esa promesa para con la mayoría de los catorce millones de campesinos pobres del país? Ya hemos visto algunos de los obstáculos que enfrenta el SAM para lograr sus metas sociales; en teoría, es posible vencer dichos obstáculos aun dentro del sistema de clases existentes a través de la movilización masiva del campesinado 'a lo Cárdenas'.^{37/} Aún quedan incógnitas sobre la factibilidad de forjar pactos con otros sectores populares de fuerza suficiente como para imponer tales transformaciones en el México de los años ochenta, de un nivel de modernización e industrialización ya 'mediano', fuertemente urbanizado e integrado al sistema transnacional.

Pero por otra parte subsisten dudas sobre la repercusión a largo plazo de algunas facetas del mismo SAM. Por ejemplo, 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 resultantes. Sería importante, entonces analizar con mayor detenimiento el posible desarrollo de este proceso.

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, muchas veces adopta un cambio de estrategia bastante comprensible: retira su mano de obra familiar femenina de las labores de campo más arduas, envía su mano de obra familiar juvenil a la escuela, y a todos ellos los substituye por jornaleros asalariados.^{38/}

Es importante recordar, sin embargo, que el mero hecho de que unos campesinos contraten a otros como mano de obra no significa necesariamente que la clase campesina se esté 'descomponiendo' por el aburguesamiento de unos pocos y la

^{37/} Recordemos que durante la administración de Cárdenas (1934-1940) se repartieron veinte millones de hectáreas, y se expropiaron hasta empresas agro-industriales modernas las 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", G. Esteva, La batalla ..., op. cit., pp. 41-42.

^{38/} S. Sepúlveda, op. cit., p. 116.

completa proletarización del resto. Dentro de las comunidades más 'puras' y estables, la contratación de jornaleros es un fenómeno ubicuo, aun por parte de campesinos semiproletarios que también venden su propia mano de obra. Dentro del campesinado, en general, esta contratación se percibe como una ayuda recíproca entre miembros de la comunidad, situación que debe ser comprendida en los términos del ambiente social en que se realiza,^{39/} Pero cuando casi toda la fuerza de trabajo de una empresa 'campesina' ya es extrafamiliar y asalariada, y se logra una acumulación de capital por el trabajo de un número creciente de jornaleros, se tiene un proceso de diferenciación social y de semiproletarización, y es probable que la meta de equidad se pierda definitivamente. Lo que es más serio aún, también hay una tendencia que hace que estos campesinos acomodados y los líderes de la comunidad campesina se 'caciquen'^{40/} convirtiéndose en hombres-nexo que canalizan la transferencia de recursos del campesinado hacia los grupos sociales dominantes.^{41/} 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.^{42/}

Este cambio estructural, y no la simple estratificación de ingresos, ha sido una de las causas de que en muchas de las experiencias anteriores de desarrollo rural en economías de mercado la mayoría de los campesinos no se beneficien proporcionalmente del crecimiento económico ni de los programas de desarrollo rural integral. No se trata de imponer un igualitarismo absoluto, lo cual por lo demás sería absurdo dentro del campesinado cuando hay diferencias mucho mayores

en las relaciones sociales, llega a constituir un cambio cualitativo: la diferenciación del campesinado en distintas clases sociales. Esta tendencia sólo se puede combatir destruyendo la estructura de clientelismo imperante, responsabilizando a los hombres-nexo ante sus propias comunidades y no ante la alianza burocracia-burguesía.

Parece haber un peligro real de que el SAM genere algunos efectos diferenciadores. Pero gran parte del problema fundamental no radica tanto en la existencia de una minoría de campesinos con recursos suficientes para hacerse 'viables' en una economía de mercado, sino en la existencia de numerosos predios 'subfamiliares', cuyos dueños están obligados a seguir todavía una estrategia de familias numerosas, vendiendo principalmente fuerza de trabajo más que cultivos, y creando una gran oferta de mano de obra barata para los empleadores agrícolas. Aquí tropezamos con la ausencia en el SAM de un elemento fundamental: la creación de una estructura equitativa de la tenencia de la tierra. Desde el punto de vista conceptual, el SAM contempla este tipo de reforma 43/ 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 recientemente constituida Unión de Solicitantes de Tierras, por ejemplo, reclama 72 millones de hectáreas en manos latifundistas. 44/ Pero hemos visto, por otro lado, que en la agricultura moderna las restantes formas de capital aumentan su importancia en la producción a costa del factor tierra, aunque éste generalmente sigue ocupando el primer lugar. Al subsidiar los insumos químicos semillas, transporte, etc., y el crédito para financiarlos, el SAM, en efecto, está aumentando el capital total de los productores campesinos. El mismo resultado igualizador ocurre cuando el SAM capacita a todos los campesinos en aspectos productivos y organizativos, cuando la CNC crea una empresa distribuidora de maquinaria agrícola, propiedad de los campesinos en general, o cuando el SAM organiza centrales de maquinaria para servir a las comunidades campesinas, en vez de entregarla a

43/ SAM III, pp. 39-40.

44/ 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.

productores individuales.^{45/} 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 al del campesino 'excedentario' en tierra, y esta diferencia se multiplica porque el SAM por lo general suministra la mayor parte de los insumos en cantidades acordes con los tamaños de los predios de los diferentes beneficiarios individuales.

Hay que dejar en claro, sin embargo, que la ética y la motivación de la familia campesina no implican una tendencia inevitable hacia el 'aburguesamiento' 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 y la inevitabilidad, si se quiere, de la empresa familiar campesina; la incorporan a la planificación y la estimulan. Lo importante, para evitar los efectos negativos señalados, es que las unidades de producción familiar operen dentro de un marco de formas asociativas de propiedad, gestión y producción, y con una reglamentación que limite la acumulación individual de capital.

En última instancia, el éxito o fracaso de las metas sociales de un programa como el SAM depende tanto de los campesinos mismos como del gobierno. El SAM tendrá pleno éxito en la medida en que el campesinado (incluyendo al semiproletario) logre "regresar a la demanda por la tierra, pero esta vez no sólo por la tierra sino por los medios de producción en general".^{46/}

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 de modo adecuado 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 -según las palabras de C. Luiselli- en forma "independiente y sin tutela en su funcionamiento".

5. Nota final

Los principios básicos del SAM combinan muchos elementos novedosos, constituyendo una estrategia coherente que puede considerarse un nuevo estilo de desarrollo rural procampesino. Su filosofía y muchos de sus mecanismos específicos lejos de ser exclusivamente mexicanos, representan una alternativa a tomarse en cuenta en otros contextos nacionales, donde haya gran número de minifundistas, incluso

45/ SAM III, pp. 37-38.

46/ L. Paré, op. cit., p. 234.

considerando las debilidades y problemas aquí analizados. La forma que se escogió para implementar el SAM a partir de 1980 implicaba la inversión rápida de grandes cantidades de dinero para aumentar la producción de granos básicos y mejorar el nivel de vida popular a corto plazo. Pero también parece factible la implementación de una estrategia 'tipo SAM' con un financiamiento más modesto y con metas menos inmediatas, pero con un mayor énfasis en lograr los cambios estructurales necesarios para aumentar la productividad y el ingreso del campesinado, partiendo de su movilización organizada y autónoma que le permitiera expresar su demanda de inversión de una proporción mayor del producto bruto nacional en el desarrollo campesino. En muchos otros países de la región, con problemas de dependencia alimentaria y con sociedades rurales en crisis, hay indicios de que ya empezaron a darse las condiciones que posibilitarían estilos de desarrollo rural del tipo del SAM.