

ÍNDICE

Introducción: historias de un desencuentro	7
Luciano Concheiro Borquez y Maria Tarrío Garcia	
 1. Privatización del sector agropecuario en Amtrion Latina	35
Guillermo Almeyra	
 2. Crisis y nuevo poder en México: los límites de	53
un acuerdo privathador	
Elvira Concheiro Borquez	
 3. Globalización y soberanía alimentaria: una reflexión sobre	81
los efectos de la privatización en Mexico	
Maria Tarrío García y Luciano Concheiro Borquez	
 4. Privatización de ANDSA y Boruconsa: el tin de	143
la soberanía alimentaria y el principio de la soberania de	
las corporaciones agroalimentarias multinacionales	
Jubenal Rodriguez Maldonado y Victor Suárez Carrera	
 5. Mercado y privatización de la tierra en Mexico:	201
historia de un desencuentro	
Roberto Diego Quintana y Luciano Concheiro Borquez	
 6. Expansión urbana y privatización: el caso del entorno rural	221
en la ciudad de México	
Beatriz Canabal Cristiani	
 7. Actuación del Estado en la cafecultura y sus efectos en	251
Chiapas después de la bancarrota de 1989	
Daniel Villafuerte Solís y Maria del Carmen Garcia Aguilar	

8. Privatización del ingenio Emiliano Zapata y sus efectos en 305
el empleo y el desarrollo regional

Gisela Espinosa Damián y Juan Manuel Aurrcoecleia

9. Política social del neoliberalismo: 351
¿contra la pobreza o contra los pobres?

Carlos Cortes Ruiz y Cristina Penso D'Albenzio

INTRODUCCIÓN

Historias de un desencuentro

Luciano Concheiro Bórquez¹

Maria Tarrío García²

Los trabajos que se reúnen en este libro³ son el resultado de diversas investigaciones sobre el proceso de privatización en el campo. Desde distintos ángulos, se tocan tanto las tendencias a nivel latinoamericano, como aspectos políticos, económicos y sociales, confluyendo en la conclusión de que el modelo neoliberal impuesto a principios de los años ochenta, muestra serias dificultades sino es que ya ha entrado en crisis y que en términos históricos, éticos y sociales representa un verdadero contrasentido, al que se le enfrentan varias tendencias y una multiplicidad interesante de sujetos pero bajo formas organizativas y de coordinación aun incipientes.

El estudio de la concepción y el papel que juega la privatización en la estrategia del modelo económico imperante, así como sus

1 Miembro y Coordinador del Área de Investigación "Economía Agraria, Desarrollo Rural y Campesinado" del Departamento de Producción Económica (DPE) y profesor de la Maestría en Desarrollo Rural (MDR) de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco (UAM-X), México, D.F.

2 Miembro del Área de Investigación Economía Agraria, Desarrollo Rural y Campesinado del DPE y profesora de la MDR de la UAM-X, México, D.F.

3 Los coordinadores del libro, Luciano Concheiro y María Tarrío, agradecemos profundamente la colaboración y gran compromiso de trabajo de Rebeca Gutiérrez ayudante del área de Investigación Economía Agraria, Desarrollo Rural y Campesinado y del equipo de edición del DPE coordinado por Ramón Garibay.

especificidades en el mundo rural, descubren una serie de historias generales y concretas de un gran desencuentro. Es obvio que la política e instrumentación de la privatización le dieron la espalda al campo y profundizaron la crisis estructural del sector agropecuario.

Pero quisieramos subrayar también de entrada, que la privatización es un movimiento político, que se inspira en la exaltación de la racionalidad instrumental y los principios axiomáticos de la modernización para no solo intentar establecer nuevas relaciones de mercado, sino imponer un pensamiento que "representa el mas serio esfuerzo conservador de nuestros tiempos" (Starr, 1993: 27) y un nuevo poder político, que desconoce, concretamente en México, el contrato social surgido de la revolución, de la primera revolución agraria de nuestro continente.

La participación en este volumen de investigadores de diversas instituciones como la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco y Azcapotzalco; el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; del Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes del Estado de Chiapas; así como directivos de organizaciones económicas campesinas como la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo; e integrantes de organizaciones civiles, nos permiten comparar y contrastar experiencias y percepciones, así como tener una visión de conjunto sobre el sentido y los efectos de la privatización, particularmente en el campo mexicano.

Entre virtudes privadas y vicios públicos

En un mundo al revés, el neoliberalismo presenta a la privatización como panacea ante la crisis, la convierte de un elemento estructurante de la política económica en una ideología, traducida ampliamente en campañas publicitarias, donde el dogma del libre mercado se enfrenta al Estado interventor.

El significado político de la privatización, para los gobiernos neoliberales, representó llanamente el cambio de todo lo público a lo privado en la producción de bienes y servicios, a la vez que una

desregulación y profundos cortes al gasto, especialmente al gasto social. Pero más allá, en la oleada de privatizaciones ha primado la idea de que estos procesos abren una contradicción total entre Estado y mercado, entre lo público y lo privado, cuando en realidad la esfera pública incluye tanto la política como el mercado y por ello, no se circunscribe necesariamente a lo gubernamental.

De igual forma, para los ideólogos neoliberales el mercado es esencialmente privado, sin considerar las relaciones sociales que determinan los procesos de mercantilización (Long, 1994) y el papel que los referentes culturales tienen en el desarrollo del mercado como un espacio de valor social, esencialmente público. En los propios términos del capital, el mercado aparece acotado socialmente, delimitado por una *economía moral*, como en el caso de la fijación de los límites de la reproducción de la fuerza de trabajo o en los actos que llevaron a la supresión, impulsada por los liberales clásicos, del mercado de votos, cargos o esclavos (Starr, 1993: 29 y ss.).

La "confianza en que la búsqueda del lucro privado sirve al orden social en general nos lleva a aprobar, a la vez, la conducta egoísta y la empresa privada" (Starr, 1993: 30) y aceptar así mismo, bajo esa "ética", que la apropiación de un individuo o grupo, de los bienes que antes estaban a disposición de toda la comunidad, es socialmente correcta. Evidentemente, estos "principios" que acompañan al neoliberalismo enfrentan una normal y esperada resistencia social y cultural. Pero cuando el discurso de los nuevos liberales se monta sobre un sistema, como el nuestro, donde prima el dominio del manejo patrimonial y corrupto de los bienes y servicios en vez de una burocracia moderna (como diría Weber), entonces, este neoliberalismo criollo no solo pierde toda credibilidad, sino cualquier sustento ideológico.

Otra de las particularidades de la privatización en países como México, es que se ha vinculado el dogma del mercado, sobre todo en el medio rural y en cuanto a la naturaleza, a la reasignación de *los derechos* de propiedad a favor, obviamente, de la propiedad privada, dejando a un lado los incentivos a la competencia. Estas teorías de los derechos de propiedad no atribuyen ningún papel al

desempeño de la democracia, por eso el grupo de Salinas se inclina por una contrareforma agraria que impone la liberalización de la propiedad social, dejando de lado los existentes mercados de tierras y el desarrollo de la competencia y rompe en la práctica, con todo principio que permita atenuar el uso y el abuso sobre la naturaleza (Toledo, Víctor M.: 1995 y Toledo, Carlos: 1995).

Este sesgo del modelo de privatización neoliberal, que prefiere la liberalización a ultranza en vez del desarrollo de un mercado competitivo, responde, quisieramos subrayarlo, no a un error táctico sino una opción estratégica, donde la "transición democrática", aun la que se proponen los centros de poder del capital, queda pospuesta por un tiempo y para espacios indeterminados. En tanto, la antidemocracia, el corporativismo autoritario y las prácticas clientelares y patrimonialistas han sesgado irremediablemente, como ha quedado demostrado y se documenta a lo largo de este libro, el proceso mismo de privatización.

En ese sentido puede hablarse de un desencuentro histórico entre los derechos de propiedad y las formas de apropiación del espacio que quiere imponer el neoliberalismo a través de una privatización para individuos-ciudadanos inexistentes y la forma particular en que se han ido construyendo los individuos en comunidad (Concheiro y Diego: 1998). Este desencuentro se hace más evidente en una privatización dominada por una racionalidad instrumental que niega la racionalidad campesina de entrada, sin distinguirla como fuente de democracia, de preceptos para una economía moral y de elementos estratégicos ligados a la autosuficiencia y soberanía alimentaria y aun como motor de la competencia en una escala fundamental, la regional y la del mercado interno.

A estos desencuentros entre la privatización y una modernidad efectiva, en México hay que sumar, el efecto ideológico que ha tenido y que seguirá teniendo cada vez más, el que la propuesta de los gobiernos neoliberales se haya hecho sin considerar las historias y los sujetos de carne y hueso que estaban detrás de una buena parte de las empresas paraestatales. Fue abierto el desafío y el abandono del nacionalismo y el agrarismo, olvidando, esos que hacen gala del

fin de la historia, que en este país no solo eran una ideología de Estado sino una construcción popular.

La tecnocracia metio en un mismo saco para ser privatizadas, empresas nacionalizadas, entidades con un propósito social y empresas que habían sido estatizadas por la incapacidad de la burguesía para mantenerlas o por el manejo que había hecho de ellas, como en el caso de la banca. Hay que recordar también, que el Estado "engordó" en unos cuantos años, a fines de los años setenta contaba con 272 paraestatales, en 1982 pasa a mil 155 (Concheiro, Elvira: 1996: 73); sin embargo, este es parte de los "debates trampa" (Kliksberg: 1989), sobre ideologizado podría decirse, que ha establecido el discurso dominante.

Las virtudes privadas han quedado en evidencia, la consigna de "privatizar al sector privado" se quedó en un simple enunciado (Kliksberg: 1989), las inversiones siguen siendo más bien especulativas, privilegiando la imagen del espejo que pertenece a la economía ficción y abandonando la economía real, el levantamiento indígena de principios de 1994, cuestionó todo el modelo económico y social del régimen, la crisis de fines de ese mismo año, demostró la inconsistencia interna del proyecto neoliberal. En un verdadero mundo al revés se ha privatizado todo, hasta las empresas eficientes como Telefonos o la banca comercial y en el extremo, el H. Congreso del estado de Coahuila emitió un decreto para privatizar "La Forestal" F.c.L., cuando en realidad es una federación de cooperativas, cuyos dueños, los campesinos ixtleros y candelilleros, no están dispuestos a perder. Otro ejemplo extremo está en la venta de ingenios azucareros que también eran cooperativas o el de la venta de los centros de acopio que no tomó en cuenta que están contruidos en terrenos ejidales y comunales y que por tanto no habría más que transferirlos a estas entidades.

Quitate tu para ponerme yo: la privatización como política

El proyecto neoliberal como decíamos, no solo dejó de lado las necesarias transformaciones democráticas sino que utilizó los rasgos premodernos del Estado mexicano para transferir poder a una escogida *oligarquía económica*, como dice Elvira Concheiro en el capítulo "Crisis y nuevo poder en México: los límites de un acuerdo privatizador".

La privatización de las empresas públicas en un primer momento, se justificó como necesaria para contar con recursos para pagar la deuda externa, así como disminuir el déficit público que llegó a tener el orden del 16% del Producto Interno Bruto (PIB). En este sentido, se cuestionaba el modelo estabilizador en su conjunto, que había utilizado como base de la acumulación de capital, en la línea de la sustitución de importaciones, las inversiones públicas, la intervención directa en la economía, una política proteccionista y los subsidios estatales.

Después de una apertura comercial indiscriminada y la venta, liquidación o desaparición de empresas entre 1982 y 1988, este proceso adquiere otras dimensiones y entra en una nueva etapa, como también justamente señala Elvira Concheiro, al anunciar Carlos Salinas una profunda reforma del Estado basada en una lógica *privatizadora* que alcanzaría la venta de los bancos y empresas como Telefonos de México, base para una *alianza estratégica* con el gran capital, para conformar una fuerza que trascendiera el periodo sexenal y para establecer las nuevas relaciones con Estados Unidos, que desembocaron en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

"Con la aplicación de una política privatizadora, que podemos llamar dura, el gobierno tomó parte directa y además dirigente del proceso de recomposición e impulso de una oligarquía económica, con lo cual, desde el poder se pudo planear, por así decirlo, una modificación de la estructura social del país" (Concheiro, Elvira, 1996: 91-92). La ingeniería privatizadora contempló, un ritmo presuroso,

declaratorias de quiebra para abaratar las empresas hasta formulas financieras que permitieron con relativas pequeñas inversiones,⁴ que "algunos de los empresarios elegidos por el poder pudieran controlar grandes empresas" (Concheiro, Elvira, 1996: 90), además de promover la entrada del capital financiero internacional.

Pero sobre todo, el establecimiento de la "banca universal" convirtio al Estado en el impulsor de nuevas estructuras oligopolicas que redundaron en el encumbramiento de un reducido grupo de poderosos conglomerados industrial-financieros, que ha modificado las formas tradicionales de dominación y los principios ideologicos que dieron sustento por decadas al poder estatal mexicano; y que en terminos economicos, ha sujetado la lógica de la acumulacion a medidas monetarias y a procesos abiertamente especulativos

La creación de nuevos grupos y las alianzas con la burguesia financiera tenian, como dice Elvira Concheiro, la intención de conformar una estructura transexenal sustentada en la corrupción, los mutuos favores y complicidades. Muestra de ello son los escandalos financiero-politicos de cercanos empresarios del "salinismo" como Carlos Cabal Peniche, Jorge Lankenau y Angel Isidoro Rodriguez.

Sin embargo, el desencuentro mas evidente de la política neoliberal con la modernización, que tanto persigue, es su propio fracaso, que es cada dia mas evidente. La crisis de diciembre de 1994 mostro además la vinculacion de las economias en una escala mundial, como plantea Guillermo Almeyra en el primer capitulo de este libro, y que los ejes de la política neoliberal, que giran alrededor de la apertura comercial y la captacion de inversion extranjera, en realidad

4 Elvira Concheiro expone, en el segundo capitulo, como la permisividad acentuada del gobierno en la autorizacion de operaciones de mala practica financiera y otras claramente fraudulentas, profundizaron el quebranto del sistema bancario y que la propuesta para el "rescate" de la banca de Ernesto Zedillo, como integrante del salinato "sin Salinas", son una muestra clara de la forma en que se efectuo la privatización de los bancos y se sigue utilizando el fraude a la nación como principio (no hay que olvidar que las "perdidas" de los bancos representan el 20% del PIB).

han pasado a expresar los límites y la inviabilidad de ese modelo económico. Lo más patético o tragicómico, si no fuera por la gravedad que encierra por sus efectos para la mayoría de la población, es la insistencia del actual gobierno en la misma política.

Sobre cómo cayó el chahuistle neoliberal en el campo

Desde el campo, el panorama abierto por el neoliberalismo y su política de privatización adquiere una dimensión social y política inaceptable. La característica central de este modelo, como bien señalan Carlos Cortes y Cristina Penso en su trabajo, ha sido la exclusión y con ello la extensión y multiplicación de las expresiones de *pobreza*, tanto material, como social. Ya no se trata de integrar a los pobres al mercado y a la estructura política; para ellos se han diseñado programas para perpetuar su situación, limitar su explosividad política y finalmente levantar un muro de ignorancia sobre su real existencia.

Es evidente que las políticas neoliberales y la globalización han generado modificaciones esenciales en la dinámica de la sociedad rural mexicana.⁵ A la crisis económica que arranca a fines de los sesenta y se profundiza en los ochenta dadas en el marco del modelo anterior, paternalista y clientelar y de franco apoyo a los grandes productores privados, se le suma el chahuistle de las políticas de ajuste y reconversión de los noventa, donde la atención a la pobreza y el desarrollo de un mercado interno, ya no tiene un fin integrador y menos aún prioritario.

Para el México rural, el modelo neoliberal planteó diversas acciones que se pueden agrupar de la siguientes manera: a) el fomento de un *libre mercado de tierras*, para lo que se modificó sustancialmente la Constitución y las leyes agraria, forestal y de aguas para dar por terminado el reparto agrario, facilitar la privatización y concentración

⁵ Véase por ejemplo, el texto de Magada Fritscher y Cristina Steffen, 1994. "Política neoliberales y cambio productivo en el agro mexicano: su impacto regional".

de la tierra y los recursos naturales a escalas adecuadas a las necesidades del capital; *b*) una reconversión del sector agropecuario forzada por las condiciones de competitividad definidas por el mercado internacional, con el objeto de producir para mercados cada vez más especializados y segmentados; *c*) la reforma del Estado, expresada en la reducción de la acción institucional en el campo y la liquidación o venta de organismos públicos que operaban en el ámbito del financiamiento, la producción, la comercialización y el consumo; y *d*) una reorientación de la acción pública en lo relativo al bienestar social, reducido en buena medida a una política asistencialista, de pobrismo oficial.

Estos grandes ejes han sido acompañados de programas e iniciativas carentes de una lógica central o de una política particular para el sector agropecuario. Asistimos así, a la irracional concentración de la actividad económica, la inversión privada y la acción estatal que han agudizado las diferencias en el desarrollo regional oponiendo las regiones entre sí y ahondando la brecha sin fondo entre la ciudad y el campo y más aún en relación a las áreas indígenas.

En varios de los capítulos se presenta un balance de las implicaciones de los cambios reseñados, entre los que destacan: una agricultura que en su conjunto está descapitalizada y una economía campesina sin perspectivas de desarrollo; una producción estancada y la pérdida en un nivel estructural de la autonomía y la autosuficiencia alimentaria; la contracción y segmentación del mercado interno, con la consabida disminución del consumo de alimentos por la mayor parte de la población; y el incremento, profundización y diversificación de la pobreza rural como una de las expresiones de la creciente polarización social.

El dogma del libre mercado, la globalización y los pecados del capital

La lógica económica que subyace en la visión privatizadora y "aperturista" actúa como una justificación para los "pecados" y aún para

los crímenes que comete el Estado. El dogma del libre mercado es sólo eso, un dogma, porque en realidad dominan cada vez más los monopolios, la producción de las llamadas economías centrales está fuertemente subsidiada y las competencias desleales, los *dumping* y el impulso de los sustitutos de materiales y productos son el pan de todos los días. Pero también, hay que destacarlo, es en este y por este mercado internacional que la dependencia alimentaria de los países en desarrollo, parece que llegó para quedarse.

La viabilidad de la propuesta "aperturista", de la reconversión productiva guiada por el faro de la exportación, no resiste el análisis y la evaluación objetiva de cómo funcionan los mercados internacionales de las principales exportaciones e importaciones latinoamericanas. Es evidente el control de Estados Unidos sobre la producción cerealera, son públicos los subsidios a los productores de cerca del 40% de sus costos y que la sobreproducción de granos en el mundo industrializado ha generado una dependencia alimentaria en los otros países. Se asiste a guerras no declaradas; guerras de subsidios a la exportación; segmentación de los mercados; mercados oligopólicos y oligopsónicos; las competencias que no son entre iguales y legales (Llambi, 1993).

En el caso de los mercados de las llamadas exportaciones agrícolas no tradicionales, su alto costo, versatilidad y sofisticación, acaban estando fuera del alcance de la mayoría de los productores; la desconstrucción del Estado en el marco de la nueva división internacional del trabajo y las economías de escala y la monoproducción a la que son orillados los productores los hace más vulnerables y los pone realmente frente al peligro de desaparecer (Llambi, 1993 y 1996).

En el texto de María Tarrío y Luciano Concheiro, se analiza cómo la ideología neoliberal, cuyo principio es la liberalización de la economía y la eliminación del Estado de bienestar, ha construido un concepto como el de globalización para encubrir un sistema de dominación-subordinación, cuyos referentes emblemáticos son la propiedad privada, con el consecuente abandono de la economía moral y el comercio internacional que ubica la cuestión alimentaria en el nivel de la aldea global.

Por ello, en el estudio de las nuevas rutas del comercio, los espacios productivos y la capitalización de la naturaleza, así como los recursos biogenéticos y la biotecnología, es evidente la nueva ubicación geopolítica y económica de países como el nuestro en relación a EE.UU. y los organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Es así como las políticas gubernamentales de cancelación de apoyos a los precios al productor; la eliminación de subsidios al consumidor, incluida la tortilla; programas para inducir a los productores de granos básicos a que se trasladen a cultivos rentables; la aceleración de la privatización; así como la concesión y cesión de las Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA) y de las Bodegas Rurales Conasupo (Boruconsa), lo que significó liberar más del 50% de la capacidad de almacenaje granelero del país; obedecían a exigencias del BID que fueron cumplidas cabalmente.

Tarrio y Concheiro confrontan la política neoliberal con las necesidades sociales y la seguridad alimentaria, tratando de vislumbrar los impactos del TLCAN sobre los productores en general; las inconsistencias del programa de subsidios directos al campo (PRO-CAMPO) y el Programa de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), al estar ligados a la corrupción, el reforzamiento del viejo aparato corporativo y su manejo electorero; y los efectos de la modernización en estados como Chiapas, que ante el levantamiento zapatista, sufre la creación de un fondo de desarrollo especial donde concurren los diversos grupos de la nueva oligarquía económica.

Pero también, la pérdida de la soberanía alimentaria, como demuestran Jubenal Rodríguez y Víctor Suárez, ésta ligada a la ausencia de una política sectorial, a la privatización de ANDSA y Boruconsa y a la incongruencia de la propuesta de apertura económica, cuando para las importaciones se rompe con las propias normas y cuotas del TLCAN al liberalizarlas por completo, sin importar el daño que se genera a los productores nacionales.

Ser más papistas que el Papa o la privatización a la mexicana

"En conjunto, el sector paraestatal representaba (en 1982) el 18.5% del PIB y daba ocupación a cerca de un millón de trabajadores" (Concheiro, Elvira, 1996:75). El resultado final de la fiebre privatizadora arrojaba, a fines de 1994, dos terceras partes eliminadas de los haberes del Estado. Entre las ventas, destacan según se puede seguir en el texto de Elvira Concheiro: Los bancos; Teléfonos de México; las acereras y metalúrgias; las principales mineras; las dos líneas de aviación; Fertimex; empresas de comunicación (sobretudo los canales de televisión); los ingenios azucareros; Tabamex; y la principal aseguradora del país que incluía la más importante empresa del ramo en el medio rural. Sin embargo, más del 50% de lo captado por el gobierno, provino de la venta de los bancos (previamente saneados) y otro 30% por Teléfonos de México. Otro dato importante es que a su vez, el 81% de los ingresos por las privatizaciones, según datos oficiales, se utilizó en amortizar la deuda pública y sólo un 4% en operaciones financieras en la banca de desarrollo y 3% en compra de coberturas financieras para la eventual caída del petróleo y aumentos de la tasa de interés externa.

De acuerdo con Luis Téllez (1994: 212) "en 1989, el sector agropecuario contaba con 103 entidades y organismos; en 1992 cuenta con 26" y en 1998 sólo restan dos, en proceso de extinción y algunas instancias simbólicas, por sus escasos recursos, de regulación, investigación y capacitación. Entre las principales organismos liquidados figuraron: el *Inmecafe* y *Tabamex*, encargadas de apoyar, controlar y extraer el excedente económico de los productores cafetaleros y tabacaleros respectivamente; *Albamex*, alternativa estatal en la oferta de alimentos balanceados oligopolizados por compañías trasnacionales; *Azúcar S.A.*, monopolio estatal para la producción y comercialización de azúcar y derivados; y la desincorporación de 49 ingenios de un total de 52. Otras empresas como *Fertimex* y *Pronase* (fertilizantes y semillas) se abrieron a la competencia y se impuso un esquema mixto de privatización, tomando en cuenta a ciertas organizaciones

campesinas (De la Fuente y Mackinlay, 1994). De las 23 empresas de participación estatal 20 se desincorporaron⁶ y sólo restán tres empresas de participación estatal: Aserca; Instituto Nacional de Investigaciones Forestales (INIFAB); y la Comisión Nacional del Agua (CNA) (Téllez, 1994: 214).

Asimismo, disminuyeron en forma significativa las funciones de la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) y del Banrural y de ANAGSA, cuya desaparición no fue correspondida en cobertura por AGROASEMEX, incluyendo los promovidos Fondos de Autoaseguramiento. El desmantelamiento del ineficiente "Estado interventor" se hizo en forma apresurada y sin generar alternativas que lo sustituyeran adecuadamente en el libre mercado, dejando tras cada desaparición institucional un impresionante vacío que los productores y la sociedad rural en general han tenido que ir llenando poco a poco con el consecuente costo económico y social.

La política de desregulación y desincorporación en el sector rural tuvo características propias, producto principalmente de: a) la crisis estructural del agro; b) la disputa entre el ámbito privado, con una débil presencia de sectores empresariales dinámicos y el del llamado sector social que había logrado, en una pequeña franja, un cierto nivel de desarrollo en la apropiación de los procesos productivos; c) el carácter autoritario del corporativismo agrario, la diversidad en las estructuras de poder regional y la presencia de formas clientelares y paternalistas, así como una burocracia particularmente patrimonialista y corrupta, aliada a fuerzas económicas "premodernas"; y d) que la gran parte de los organismos públicos adolecían de graves problemas de índole financiera y de una baja rentabilidad.

Durante el régimen de Miguel de la Madrid, se reforzó el proceso de privatización a partir de la extensión de cientos de miles de certificados de inafectabilidad para los grandes y medianos propietarios y de una perspectiva que si bien reforzaba el polo privado frente al

6 Entre ellas, además de las ya mencionadas: Aceitera de Guerrero; Algodonera Comercial Mexicana; Triplay de Palenque; Servicios Ejidales S.A. de C.V.

social, contemplaba la existencia y complementariedad de los dos sectores para el desarrollo económico. Se llevaron adelante diversos proyectos, que como en el caso de los ingenios, según lo señalan Espinosa y Aurrecoechea, saneó sus finanzas y elevó su productividad; en oposición al fracaso de las famosas, en su tiempo, Asociaciones en Participación.

Con Carlos Salinas en la presidencia pueden identificarse dos etapas en la privatización: la primera marcada por el seguimiento de las directrices del Banco Mundial en cuanto al programa de pobres y al establecimiento de una concertación social institucionalizada; y una segunda etapa marcada por la abierta ruptura del pacto social y la imposición de una liberalización a ultranza.

El Pronasol, diseñado para combatir la pobreza extrema se transformó rápidamente en un programa de "pobrismo oficial" dirigido principalmente hacia el sector urbano-popular y en menor medida hacia los pobres del campo para los que se reservaron retazos de una política y acciones directamente vinculados a su utilización electoral. También, después de transcurridos poco más de los dos primeros años de gobierno de Salinas, la estrategia de concertación para la consolidación de la gestión económica campesina, fracasó ante la práctica de las privatizaciones que fueron afianzando grupos ajenos a los tradicionales en las organizaciones campesinas (Encinas, y otros: 1995) e impusieron una generalizada corrupción, desmovilizadora y por supuesto, antieconómica.

La reorganización financiera y la individualización del crédito, que tuvo su principal expresión en la reforma de Banrural, institución generalmente cuestionada por la corrupción que promueve, trajo consigo la reducción drástica del número de productores y la superficie habilitada, que pasó a ser en 1992 menos de un séptimo de la que acreditaba 10 años antes y el desplazamiento hacia Pronasol de parte de los recursos con el llamado "crédito a la palabra" para "atender" a los campesinos minifundistas. En tanto que los productores de mercado acudirían a la banca privada, apoyada a su vez por el Banco de México a través del FIRA. El resultado fue una carencia generalizada de crédito, en el "mejor" de los casos un encarecimiento del

crédito y una elevación de las tasas de interés, con el crecimiento sin precedentes de las carteras vencidas y el despliegue de coyotes e intermediarios.

En el agro la privatización tuvo entre sus singularidades "la presión ejercida por el movimiento campesino más organizado", sobre todo en la fase de la "concertación" de la que un "pequeño segmento del sector social, apoyado por la corriente de funcionarios recién incorporados al gabinete que buscaban como parte de su fórmula de reforma estatal transferir el mayor número posible de entidades públicas a los productores campesinos, adquirió varias empresas, tiendas, bodegas, sistemas regionales de abasto, distribuidoras de fertilizantes, beneficios de café y otras instalaciones" (Encinas, y otros, 1995: 24).

De 1991 a 1993 cristaliza la reforma neoliberal a partir de las alianzas políticas entre el PRI y el PAN, que permiten la recomposición del presidencialismo. Con ese referente, "representantes de la vieja guardia priísta aliados con la corriente neoliberal en la burocracia política vinculada al campo desplazaron al grupo concertador al interior de la SARH. Los grandes grupos empresariales, que por lo común no encontraban condiciones favorables para invertir en el campo, respaldados por la administración salinista, adquirieron presencia renovada con la adquisición de empresas paraestatales agropecuarias. La modernización del campo y la reforma del campo y la reforma del Estado se concibieron como el fortalecimiento de la iniciativa privada. Se abandonó el intento de otorgar un papel protagónico a las organizaciones económicas campesinas" (Encinas, y otros, 1995: 31). Una de las organizaciones que más sufrió este revés fue la UNORCA que fue desplazada por la CNC que recobró de esta manera su papel de central oficial e interlocutor privilegiado por el régimen, mediatizando así las propuestas del movimiento independiente y reforzando las estructuras corporativas.

Puede decirse que la línea empresarial campesina también fracasó en buena medida, por un contexto global adverso, generado por la apertura indiscriminada y la contrareforma agraria "salinista", así como por cuestiones "propias", como problemas de administración,

el haber recibido chatarra en vez de equipos en funcionamiento, escalas de producción que no les eran propias y la falta de recursos para mantener las empresas en operación.

Sin embargo y a pesar de los problemas que enfrentan, destacan como experiencias de empresas campesinas alternativas, la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOC), algunas empresas y redes forestales, además de organizaciones como la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo, A.C. (ANEC), con 60 mil socios campesinos.⁷ Otros esfuerzos de resistencia como el Barzón o Comagro empiezan a transformarse en propuestas y organizaciones económicas alternativas.

Desde el primero de enero de 1994, con el levantamiento "zapatista" en Chiapas y el reclamo de autonomía de los pueblos indios, es cada vez más evidente que hay un cambio de actores, demandas y estrategias campesinas y que hay posibilidades diversas al supuesto "camino único" que ha impuesto el neoliberalismo.

La privatización realmente existente en el mundo rural

Jubenal Rodríguez Maldonado y Víctor Suárez Carrera depositan en la historia las respuestas de cuál es el alcance de las privatizaciones en el medio rural, en especial de ANDSA y Boruconsa, porque consideran que estas empresas representan el tejido de las relaciones de intercambio, en especial del acopio y el almacenamiento de los granos básicos y expresan el nudo gordiano de la privatización de los mercados agrícolas.

Para esos autores, la Conasupo representa emblemáticamente: "la modernización con justicia social" por lo que la actual desaparición de casi todos los precios de garantía, la eliminación del subsidio

7 Al respecto es de suma importancia la recuperación que Jubenal Rodríguez y Víctor Suárez hacen en este libro de la experiencia de una sociedad mercantil creada por ANEC para la compra de parte de los activos de la Almacенadora Centro Occidente (ACO).

generalizado a la tortilla, la privatización de los Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA), la liquidación de Bodegas Rurales Conasupo (Boruconsa) y consecuentemente la virtual desaparición de la Conasupo "matríz"⁸ tienen un efecto extremo en la pérdida de la soberanía alimentaria, de la agricultura campesina y el abasto de subsistencias populares a la vez que definen un giro de las políticas frente a la pobreza.

La Conasupo representa más que los escándalos de corrupción y robo ligados a Raúl Salinas, por ello, Rodríguez y Suárez traen a la memoria que esta empresa llegó a acopiar hasta 10 millones de toneladas de granos básicos, compró el 70% de la producción nacional de maíz y frijol o importó hasta 5 millones de toneladas anuales, por lo que subrayan, con este sistema el gobierno federal tuvo una de las mayores plataformas de presencia, servicio y operación de múltiples instituciones y programas de fomento y bienestar.

Pero la privatización de este sistema, ligada como está a la privatización de los ferrocarriles, representa a la vez, a pesar de su división en tres empresas almacenadoras regionales (Almacenadora del Sur, ALSUR; Almacenadora Centro Occidente, ACO; y Servicios de Almacenamiento del Norte, SERANOR, uno de los mayores botines, por el grado de concentración de recursos, pero sobre todo por el dominio que permite ejercer sobre el desarrollo a nivel espacial. La recomposición geográfica del capital, en la perspectiva del proceso de privatización, es quizá uno de los eslabones fundamentales en la destrucción de la economía campesina y agrícola en general y el proceso de concentración más importante del capital, por cierto de un capital no agrícola, en un eslabón especialmente

⁸ Según *La Jornada* del 19 de noviembre de 1998, los trabajadores de la Conasupo Matríz emplazarán a huelga ante el próximo cierre de 19 de las 32 delegaciones y la liquidación de 50% de la plantilla laboral. El actual director de la Conasupo, Humberto Mosconi, es especialista en cierre de empresas públicas.

sensible como es el del acopio y su papel en la fijación de los precios y el de la distribución de alimentos.

Es altamente significativo que frente a la privatización de ANDSA hubo fuertes resistencias y movilizaciones, así como una propuesta de las organizaciones económicas campesinas, para apropiarse de esta fase de la producción. Aunque, frente a ello, los nuevos grupos de la oligarquía económica, como el grupo de Ingenieros Civiles Asociados (ICA), el Grupo México, y Minsa (la segunda empresa productora de harina en el país), que han mostrado toda una estrategia geopolítica.

En el caso de los centros de acopio, en el afán de impulsar una privatización excluyente, concentradora e inequitativa, diversos funcionarios de alto rango, quisieron entregar estos centros a manos privadas y eventualmente mantener una parte de Conasupo en beneficio de ciertas camarillas burocráticas. En realidad, nos plantean en el capítulo cuarto Rodríguez y Suárez, el proceso de transferencia a los productores ha sido incompleto, está en manos de los gobernadores y al respecto son obvios los desvíos, condicionamientos e intentos de creación de entidades neocorporativas en las que se recicla a líderes de la CNC, exfuncionarios de Boruconsa y empleados de los gobiernos estatales.

Otro de los caminos de la privatización realmente existente en el mundo rural se ha concretado en una nueva *agricultura de contrato* que "controlada por la iniciativa privada intenta imponer nuevos criterios de eficiencia y productividad" (Mackinlay, 1996: 155). En caso de la empresa *Tabamex*, constituida en 1972 para romper el monopsonio de compra de las empresas privadas, a través del cual establecían unilateralmente el precio frente a un mar de minifundistas con una superficie promedio de poco más de dos hectáreas de tabaco, fue desincorporada y un resto intentó transformarse en un Comité Regulador y en un Instituto para la Investigación del Tabaco para "conciliación entre productores y empresas" (Tellez, 1994); en realidad el proceso redundó en el reforzamiento de las dos trasnacionales que operan en México, de las cinco que hay en un mercado totalmente monopolizado a nivel mundial.

Después de la privatización de la paraestatal Tabamex en 1990, en unos años la nueva agricultura de contrato hizo caer la superficie cultivada en cerca del 50%, compactó las superficies a su antojo, al igual que con la caña de azúcar, y estableció, sin elementos objetivos para determinarlos, precios diferenciados para siete calidades de tabaco a la vez que instituía un modelo de financiamiento que "socializa" las pérdidas, elimina el seguro agrícola y varias prestaciones de los campesinos, en un conveniente esquema de expoliación y robo a los productores, haciendo recordar la explotación de los tabacaleros en Valle Nacional por las transnacionales decimonónicas.

Daniel Villafuerte y María del Carmen García, en el capítulo séptimo, analizan la actuación del Estado en la cafecultura y sus efectos, particularmente en el Estado de Chiapas, después de la caída de los precios en 1989, equiparables sólo al crack de 1929 y que sirve de preámbulo al establecimiento de nuevas relaciones entre el Estado y los productores minifundistas y microfundistas en una política que comprendió desde la desaparición del Instituto Mexicano del Café (Inmecafe), hasta nuevos esquemas para la producción y comercialización.

La fe ciega del gobierno mexicano en el "libre" mercado, y su firma del TLCAN, lo ha llevado a oponerse en la práctica a la coordinación con los otros países productores, favoreciendo a los países importadores y por tanto, sacrificando a los productores a nivel nacional e internacional; llegando incluso, en el colmo y contraviniendo las normas sanitarias, a permitir la importación a México de café bajo evidentes prácticas de *dumping*.

El Inmecafe fue liquidado y se creó el Consejo Mexicano del Café (CMC) cuyos objetivos fueron el diseño y propuesta de políticas de fomento, promoción de la productividad y la modernización tecnológica, en una estructura corporativa disfrazada de asociación civil.

En relación con los créditos, nos mencionan Villafuerte y García, se creó el Fideicomiso del Café (Fidecafe), encargado de habilitar a los productores a través de Uniones de Crédito y para los minifundistas indígenas, por medio del Instituto Nacional Indigenista-Programa

Nacional de Solidaridad (INI-Pronasol). Pero también, a partir de la crisis general de 1994, ha disminuido el nivel de la inversión, a cerca de la quinta parte, de tal forma que los incrementos de los precios del café (que apenas empiezan a acercarse a los anteriores a la crisis) se han ido al pago de las deudas con los bancos.

La cafecultura chiapaneca vive desde la "reconversión" neoliberal en una crisis permanente desde hace casi una década, que para algunos está en el fondo del propio levantamiento "zapatista". La desaparición de Inmecafe dejó, según plantean los autores citados, en la horfandad al 99.4% de los productores y los nuevos mecanismos de apoyo como el programa *Alianza* sólo son para los que se han portado bien y han pagado sus créditos permitiendo a la vez el dominio de la CNC, a pesar de que sus organizaciones también han sufrido el impacto dramático de la crisis. Pero también en la crisis se refuerza y surge un movimiento independiente y autogestionario, como el de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOC) y el de otras experiencias que han buscado alternativas en mercados solidarios, en nichos de mercado y por medio de la diversificación de las fuentes de financiamiento.

Por otro lado, el sector azucarero, hasta la privatización, era hijo fiel del Estado interventor. A principios de la década de los setenta, el sector privado era el dueño del 75% de los ingenios del país, para la siguiente década los términos se invirtieron, el gobierno era dueño de las tres cuartas partes de los ingenios. En 1988 "las erogaciones fiscales para la industria azucarera alcanzaron el 25% del presupuesto asignado a toda la SARH" (Tellez, 1994: 215). En ese sentido el gobierno se plantea la privatización, como "parte de toda una nueva política económica para la industria azucarera, tendiente a liberar el mercado interno y externo para imprimirle mayor competitividad al sector" (Tellez, 1994: 215).

Los ingenios se vendieron al 27% menos de su evaluación técnica. En cómodas y siempre favorecedoras formas de pago, la industria azucarera quedó en manos de 8 grupos, donde el más importante es el Escorpión encabezado por Enrique Molina Sobrino también del consorcio refresquero Pepsico. Este grupo acaparó en menos

de 2 años más del 20% de la producción nacional. "Algunas familias de abolengo en el ramo azucarero, como los Machado y los Sáenz, juntas, no alcanzan a producir los costales de azúcar que salen de las fábricas del *Sugar King*, y es que el nuevo monarca y su corte fueron apoyados desde arriba" (Espinosa, 1998: 9).

Sin embargo, el estudio de Gisela Espinosa y Juan Manuel Aurrecoechea demuestran que la privatización de la agroindustria azucarera si bien permitió establecer la "norma" de crear monopolios y concretamente un "Sugar King", la apertura comercial a la mexicana, la firma del TLCAN, acabó haciéndose en contra de los propios privados, que están actualmente en riesgo de quebrar y a favor de un mercado norteamericano que mantiene un sistema de cuotas y un subsidio al maíz que hace imposible competir al azúcar mexicano con la alta fructuosa de aquel producto.

Y no es cualquier cosa que un sector del que dependen más de 2 millones de mexicanos, que después del maíz, es el cultivo que genera más ingresos en el campo y que constituye la agroindustria que representa el 3.5% de la rama de alimentos, bebidas y tabacos, esté en crisis (Espinosa, 1998: 1 y 3). De esta terrible historia de desencuentros de la privatización en el campo trata también el trabajo de Espinosa y Aurrecoechea en el plano de un ingenio, el *Emiliano Zapata* y de una región, la que se integra alrededor de Zacatepec, Morelos; pero sobre todo de el desempleo que la acción privatizadora trajo consigo y los saldos de una vía de desarrollo que profundizó las desigualdades sociales, que degradó el ambiente, corrompió la política y la vida social.

Básicamente dan cuenta de la historia de los que hicieron posible la empresa azucarera y los porqués de su debilitada resistencia ante el embate neoliberal, el corporativismo, la imposición, las amenazas, la represión. Pero también plantean a su vez, las tendencias y los retos, las perspectivas posibles, especialmente, desde los trabajadores.

La privatización de la madrecita tierra

Finalmente, la política neoliberal en el campo toca lo más profundo de este mundo, la reasignación de los derechos de propiedad, la privatización de la madrecita tierra.

Al respecto, en primer término, Guillermo Almeyra realiza un análisis de la situación de la tenencia de la tierra en América Latina y lo ubica en un proceso mundial, en una estrategia para el conjunto de nuestros países, resumida en la llamada globalización. Para este autor, la mayor parte de la tierra está en manos privadas en latinoamericano, pero importantes sectores que mantenían una propiedad comunitaria y los que habían sido tocados por las reforma agrarias de la primera mitad o comienzos de la segunda mitad de este siglo, están siendo sometidos a la presión privatizadora, para la que se empezó por eliminar los obstáculos jurídicos y posteriormente, se han concedido las tierras a empresas transnacionales y grandes empresas, con modelos de gran escala e impulso de la agricultura de contrato.

Sin embargo, Almeyra plantea en este proceso de escala mundial especificidades producto de contratendencias generadas por las fuerzas sociales y los propios factores histórico-culturales.

En una perspectiva nacional, Roberto Diego y Luciano Concheiro plantean que los intentos por privatizar la tierra no es sólo una cuestión determinada por el reforzamiento del poder económico de la gran burguesía, sino de un compromiso que les abrió las puertas del poder político, de la influencia privada directa en los asuntos del Estado, hecho que sólo tiene precedente en las reformas decimonónicas sobre la desamortización (Castañeda, 1997).

A pesar de que uno de los contenidos básicos de la gesta revolucionaria fue la demanda de tierra, detrás de ello, los pueblos indios y campesinos planteaban recuperar el territorio y con ello una identidad. No obstante, la revolución hecha gobierno fue igual de liberal, y a pesar del interregno "cardenista", se impusieron paso a paso los llamados gobiernos de la contrareforma agraria y su máxima expresión, el régimen de Carlos Salinas, favoreciendo un modelo de propiedad privada a través de prácticas realmente premodernas, la compulsión

extraeconómica como principio, junto con el clientelismo, el paternalismo y el manejo patrimonial de los recursos del Estado.

La incapacidad para comprender el México profundo y establecer una modernidad alternativa, llevó a los neoliberales a plantearse una segunda desamortización que redundaría en la apertura del mercado de tierras del sector social y concretamente en la privatización de los ejidos y comunidades (Castañeda, 1993a, 1993b y 1994). Sin embargo, para Diego y Concheiro la política neoliberal vive, al igual que los liberales *sxix* pero ahora trágicamente, un fracaso, que puede medirse en que alrededor del 40% de las propias tierras privadas no están regularizadas; que la inversión privada y sobretudo extranjera no ha llegado en los montos ni con el ritmo necesario; que la especulación y las compraventas de tierras están acotadas a ciertas áreas del país y lejos de ser un fenómeno generalizado son la excepción que confirma la regla de que la tierra es algo más, mucho más, que una mercancía; y que el minifundismo, tanto privado como en el sector social, ha avanzado al calor de la privatización.⁹

En una espacialidad distinta, la llamada "rur-urbana" productora para algunos (Llambi, 1996) de una "nueva ruralidad", Beatriz Canabal estudia la relación que existe entre la expansión urbana y la privatización en el caso del entorno rural de la ciudad de México. La autora reseña el crecimiento de esta urbe sobre espacios ocupados por los pueblos antiguos y los campesinos modernos y cómo este proceso alteró las identidades mismas y por supuesto su paisaje, degradando sus formas de vida e impuso a la naturaleza, con la pérdida del 80% de los bosques y el 99% de sus lagos, un profundo desequilibrio ambiental.

9 En buena medida producto del Programa de Certificación de Derechos, que pretendía sentar las bases para la privatización y reconcentración de la tierra, se ha generado un proceso que, de mantenerse las tendencias, habrá consolidado no la posesión de los 3.5 millones de campesinos ejidatarios y comuneros sobre sus tierras sino paradójicamente alrededor de 5 millones.

Sin embargo, la zona rural y protegida abarca el 37% del total de la superficie del Distrito Federal. Frente a ese botín, el régimen de Carlos Salinas utilizó la eufemísticamente denominada regularización y los decretos de expropiación, como acciones coercitivas sobre situaciones de hecho, para introducir predios en el mercado de tierras legal privado que es altamente especulativo y segregacionista de aquellos que no tienen capacidad de compra. Canabal sigue en su texto dos procesos de privatización que desnudan los proyectos sociales y de Estado en confrontación, los que luchan por conservar espacios tradicionales e históricos importantes para los campesinos y la propia ciudad en términos ambientales y el modernizador que pretende incorporar los ejidos al mercado de tierras urbano en un área de alto valor catastral.

Al final, sólo queda el desencuentro

Quisiéramos recordar para finalizar, que esta abierto un profundo desencuentro histórico entre la construcción social del mercado y una privatización a contrapelo, tanto de la dimensión estatal nacional, como en el ámbito de lo regional y lo local.

Desencuentro con una privatización que vino ayuna de democracia y se plantó frente a una sociedad cada vez más participativa, que desde el mundo rural pone en cuestión la ingeniería misma del Estado-nación.

Pero si de saldos positivos del neoliberalismo podemos hablar, será por las construcciones que aunque incipientes son alternativas no sólo al modelo económico dominante sino que van siendo base para planteamientos de una modernidad distinta. La privatización impuesta desde arriba queda también atrapada por su discurso y deja espacios que son tomados por poderes diversos al poder político y que tienen sus voces en los pueblos indios luchando por su autonomía, asociaciones civiles que coadyuvan en devolver su fuerza a las "instituciones del pueblo", aquellas que generan y mantienen valores y se conducen con dignidad.

Bibliografía

Concheiro Bórquez, Elvira. 1996. *El gran acuerdo. Gobierno y empresarios en la modernización salinista*, UNAM/ERA; México.

Concheiro Bórquez, Luciano y Roberto Diego Quintana, 1998. "Mercados de tierras en los 'tiempos del cólera'. Campesinos, tierra y neoliberalismo en México", en Moguel, Julio (coord), *Propiedad y organización rural en el México moderno*, Tomo I, Juan Pablos/UNAM; México.

Encinas, Alejandro; Juan De la Fuente; Horacio Mackinlay, y Gonzalo Chapela, 1995. "Movimiento campesino y modernización neoliberal", en *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*, Espasa Calpe; México.

De la Fuente, Juan y Horacio Mackinlay, 1994. "El movimiento campesino y las políticas de concertación y desincorporación de las empresas paraestatales: 1989-1994", en *Campo y ciudad en una era de transición: problemas, tendencias y desafíos*, UAM-I; México.

Espinosa Damián, Gisela, 1998. "Modelo infalible para armar una crisis. El caso de la industria azucarera", ponencia en *XII Congreso Departamental de Investigación*, DPE, UAM-X; Oaxtepec, Morelos; 5-7 de noviembre.

Fritscher, Magda y Cristina Steffen, 1994. "Política neoliberales y cambio productivo en el agro mexicano: su impacto regional", en Bassols, Mario (coord), *Campo y ciudad en una era de transición. Problemas, tendencias y desafíos*, UAM-Ixtapalapa, México.

Kliksberg, Bernardo, 1989. *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, FCE, México.

Larrère, Catherine, 1998. "La nature en utopie?", en *Proyet*, núm. 253, primavera, Paris.

Llambí, Luis, 1993. "Economías abiertas y mercados cerrados. La difícil inserción de las agriculturas latinoamericanas en la economía global", mimeo; Caracas.

_____, 1996. "Globalización y nueva ruralidad en América Latina. Una agenda teórica y de investigación", mimeo.

Long, Norman, 1994. "Cambio rural, neoliberalismo y mercantilización: el valor social desde una perspectiva centrada en el actor", ponencia en el *xvi Coloquio El Colegio de Michoacán*; Zamora, Michoacán.

Long, Norman, 1996. "Globalización y localización: nuevos retos para la investigación rural", en Lara, Sara y Michel Chauvet (coords), *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*, Vol. I, INAH/UAM/UNAM/Plaza y Valdés, México.

Mackinlay, Horacio, 1996. "Las organizaciones campesinas y la nueva agricultura de contrato: la rama del tabaco", en *Estudios Agrarios*, año 2, núm. 4, julio-septiembre, Procuraduría Agraria.

Pérez Castañeda, José Carlos, 1993a. "El nuevo ejido: una forma de propiedad privada", en *La Jornada del campo*, año 1, núm. 15, 25 de mayo.

_____, 1993b. "El nuevo esquema de la propiedad rústica en México", en *La Jornada del campo*, año 1, núm. 20, 27 de julio.

_____, 1994. "En defensa del reparto agrario", en *La Jornada del campo*, año 2, núm. 26, 3 de mayo.

_____, 1997. "La segunda etapa de la desamortización en México", mimeo, México.

Starr, Paul. 1993. "El significado de la privatización", en Kamerman, S. y A. Kahn (comps), *La privatización y el Estado benefactor* de FCE, México.

Tellez Kuenzler, Luis, 1994. *La modernización del sector agropecuario y forestal*, FCE, México.

Toledo Manzur, Carlos, 1995. "La política rural actual y sus cuestionamientos ambientales", en *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*, Espasa Calpe, México.

Toledo Manzur, Víctor Manuel, 1995. "La Ley Agraria: un obstáculo para la paz y el desarrollo sustentable", en *La Jornada del campo*, año 3, núm. 33, 28 de febrero.

PRIVATIZACION DEL SECTOR AGROPECUARIO EN AMÉRICA LATINA

Guillermo Almeyra¹

Introducción

Si tuviésemos que ser estrictos, habría que decir antes que nada que, en realidad, la mayor parte de la tierra en el continente latinoamericano, o sea, desde Norteamérica (México) hasta el sur de Sudamérica, siempre ha estado en manos privadas. Por lo tanto, el actual y fuerte proceso de privatización y de contrarreforma agraria afecta, por supuesto, a todos los países tanto en su estructura social como en su economía, las relaciones entre los diversos sectores, la defensa de los recursos naturales y ambientales, la distribución de la población en el territorio, la vida política y cultural, pero se concentra en ellos en los sectores que mantenían hasta ahora una propiedad comunitaria (o cooperativa) de la tierra y en aquéllos que habían sido tocados por la reformas agrarias en la primera mitad o a comienzos de la segunda mitad de este siglo que termina. En segundo lugar habría que agregar que hay muchos modos de privatizar la tierra.

El más obvio es *el jurídico*, o sea, la eliminación de todos los obstáculos a la compra venta de la tierra y a su libre disposición por el nuevo propietario. El mismo puede caracterizarse por reformas constitucionales o legales que arrasan las barreras jurídicas que

/ Profesor-Investigador de la Maestría en Desarrollo Rural, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

defendían o privilegiaban la propiedad comunitaria, ejidal, cooperativa o indígena.

Este modo incluye también el fomento de la colonización de las tierras del Estado y su atribución privada, la concesión de dichas tierras a grandes propietarios o empresas tanto nacionales como extranjeros con el pretexto de aumentar la productividad o de crear oportunidades para el desarrollo de la población. Igualmente puede adoptar la forma de la elaboración de leyes que impidan una posible expropiación por motivos de interés público o de una posible inclusión de ciertos sectores privilegiados en futuras reformas agrarias, de modo de asegurar a esos sectores mencionados la disponibilidad absoluta, incluso en el tiempo, de las tierras que ocupan.

Pero existe también otro modo *sui generis* de privatización que, sin cambiar formalmente la propiedad de la tierra ni el derecho formal al *usus*, *abusus*, *usufructus*, impone sobre aquélla un derecho ajeno al usufructo pleno, como en el caso de la agricultura por contrato, en el que el propietario legal de la tierra no decide qué ni cómo plantar, ni el proceso productivo y la calidad del producto, ni los tiempos y precios de entrega del mismo, ni puede negarse a dejar de producir o a cambiar la relación entre el producto contratado y su tiempo libre o destinado a otras tareas y está obligado a aceptar las normas técnicas y las prácticas que se le imponen.

Otro caso similar es el de la cría para engorde y/o exportación, en el que el comprador especifica el tipo de ganado, el tipo de carne, el tiempo de engorde y de entrega y en el que aquél en realidad trabaja con tierra y pastos y aguas ajenos y con personal a su servicio al cual no debe darle ninguna clase de prestaciones ni retribuciones y que, además, carga con todos los riesgos.

Del mismo modo que en una sociedad por acciones o una empresa basta disponer del 15% o 20% de un paquete accionario para controlar la totalidad del mismo y movilizar el dinero ajeno como si fuera propio, en la agricultura por contrato los "accionistas" (que formalmente son propietarios individuales o comunitarios) se desempeñan en realidad como dependientes de quien dispone del

capital de avío, de la tecnología y del *know how*, además de imponer un mercado monopolista u oligopólico.

Por supuesto, ambos tipos de privatización se combinan y coexisten entre sí y también con los sectores comunitarios que son sus víctimas, y el ritmo con que se desarrollan, así como los obstáculos y resistencias sociales y políticas que encuentran, dependen en gran medida de factores histórico-culturales y del tipo de relación de fuerzas existente en cada país, en cada región, en cada zona productiva. Sin embargo, puede decirse que, desde la década de los setenta, es decir, desde que se comenzó a desarrollar el proceso de mundialización y de transformación del mercado capitalista mundial, estamos asistiendo a un proceso sumamente agresivo de privatización de la tierra para su transformación en una mercancía como todas las demás y a su corolario, un proceso violento de contrarreforma agraria. Estas páginas intentan tratar el caso de América Latina pero no puede dejar de verse qué está sucediendo en la ex-Unión Soviética en el terreno de la propiedad de la tierra ni tampoco qué está pasando en China o cuáles son los avatares de las tierras comunitarias de los países asiáticos.

Las reformas agrarias en América Latina

Conviene recordar brevemente cuáles fueron las reformas agrarias reales en América Latina y cuáles, en cambio, fueron simples "contrafuegos", medidas destinadas en realidad a evitar una reforma agraria efectiva que se estaba gestando o imponiendo desde el punto de vista social o desde el económico y que todos veían venir, esperaban o temían.

Las reformas agrarias reales

En primer lugar está la mexicana, cuyas bases quedaron sentadas con la revolución de 1910 y que culminó en la segunda mitad de la

década de los treinta con los enormes repartos de tierras "cardenistas". La misma no fue decidida por el gobierno ni vino de arriba, desde el Estado. Por el contrario, fue el resultado de una revolución democrática con contenido social radical que no sólo derribó al gobierno sino que, de hecho, destruyó al sector de grandes hacendados, terratenientes y empresas extranjeras que eran la base del mismo y, en algunas regiones, como en Morelos, restituyó las tierras de las comunidades que habían sido afectadas por las leyes juaristas de Reforma o simplemente robadas u ocupadas por los grandes propietarios. Incluso en la fase final de la presidencia de Plutarco Elías Calles y en la primera de Lázaro Cárdenas, las tierras concedidas no lo fueron en el marco de una reforma agraria, sino que fueron ocupadas por los campesinos y agraristas, que obtuvieron del Estado, bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas, el reconocimiento de su acción por el gobierno y una legislación *ad hoc*, una reforma agraria legal. Es evidente que la misma requirió profundos y violentos cambios sociales e institucionales (el largo y doloroso proceso de la Revolución Mexicana que empezó como revolución política y se fue profundizando como ajuste de cuentas social), fue resistida desde sus comienzos tanto por los generales norteros que querían convertir a los campesinos mexicanos en *farmers* como por los que se habían enriquecido y habían obtenido el único bien que en esos tiempos daba prestigio social, es decir, grandes haciendas, transformándose así en nuevos terratenientes y en caciques políticos locales.

Los límites de esa reforma agraria consistieron, precisamente, en la dependencia de la voluntad política de los gobernantes y en las resistencias sociales de las nuevas clases dominantes las cuales sin duda veían que ella ampliaba el mercado interno y creaba las condiciones para una industrialización pero, al mismo tiempo, temían que los campesinos obtuviesen una influencia política para ellas excesiva y que el aparato estatal adquiriese demasiado peso, apoyándose en los trabajadores del campo y de la ciudad. Después del gobierno de Lázaro Cárdenas la reforma agraria comenzó

lentamente a agonizar y empezaron también intentos de contrarreforma.

El sector rural financió así el desarrollo del urbano y de la industria y sólo se produjeron nuevos brotes en el proceso de la reforma agraria (como durante el gobierno de Luis Echeverría) cuando la tensa situación política y el crecimiento de la presión campesina en algunas regiones estratégicas obligaron al Estado a proceder (como en otros países, en el mismo periodo, por ejemplo, en Perú), a las "reformas del miedo". Durante el gobierno de José López Portillo, en cambio, el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) fue un intento de sustituir una profundización de la reforma por una intervención financiera estatal que permitiese sostener al sector rural, sobre la base de la utilización de la renta petrolera, pero ese populismo distribucionista sin bases ni intenciones sociales no podía durar porque se parecía más al del coronel Muammar Kaddafi (que daba tierra, casa y servicios gratuitos a los libios sobre la base de los ingresos del petróleo), que al de Lázaro Cárdenas, que buscaba dar a los campesinos medios de producción y poder político, de modo de transformar el país y de modernizarlo.

Después vino la Reforma agraria boliviana, ella también resultado de la revolución de julio de 1952, que destruyó a la Rosca (la estrecha oligarquía minero-terrateniente que controlaba el poder en el país) e instauró un gobierno de las clases medias nacionalistas. También en ese caso, la tierra fue concedida, en buena medida porque no se podía hacer otra cosa, a quienes ya la ocupaban porque no existía ya un ejército que pudiera impedirlo y los campesinos, imitando a los obreros, se habían armado y habían constituido milicias. Esta reforma arrancada por la fuerza entregó las tierras pero no dio en realidad nada más. Ello sometió a los campesinos del Altiplano, que no salieron de su pobreza, al gobierno de las clases medias y sobre todo de las que vestían uniforme y tenían así poder, permitiendo incluso el populismo campesinista de dictaduras como la del general Barrientos o la de Bánzer, que se apoyó además en el desarrollo de los nuevos terratenientes del Oriente, señores del narcotráfico de Estado. La base principal de esta

sumisión y burocratización del movimiento campesino y del *impasse* al cual llegó pronto la Reforma agraria impuesta de hecho por la insurrección obrera de 1952 fue la incapacidad de un movimiento obrero que era muy poderoso y politizado pero que estaba sometido al populismo nacionalista y que, por su marcada tendencia obrerista, no comprendía al movimiento campesino ni el problema nacional en su conjunto y no era capaz de construir una alianza de productores para el desarrollo del país.

La tercera reforma agraria de importancia en el tiempo se produjo siete años después y fue fruto también de una revolución, la cubana. Esta, en efecto, redujo primero el tamaño de las propiedades para acabar con el latifundio y después de la nacionalización de los ingenios azucareros de propiedad extranjera, creó un sector agrícola estatal, fuera del cual permanecieron sólo limitados sectores de pequeños campesinos. Sus resultados, desde el punto de vista de la agricultura, no fueron alentadores ya que cayó la producción de alimentos y también la de azúcar y tabaco (entre otras cosas por el bloqueo estadounidense y por el fin de la importación de materias primas y de tecnología, pero también porque los nuevos administradores y técnicos tuvieron que aprender su oficio sobre la marcha). Pero durante años Cuba trató de compensar ese déficit con medidas macroeconómicas (reexportando el petróleo que la Unión Soviética le daba a precios de favor o importando alimentos gracias a la venta de su azúcar a la URSS casi siempre por sobre los precios del mercado mundial). Con el derrumbe de la Unión Soviética y del CAME (o Comecon), la situación cambió radicalmente y Cuba está encarando actualmente una reorganización de la producción rural para reducir las importaciones de alimentos y mantener trabajando en las zonas rurales a los habitantes que sus ciudades no pueden absorber.

Ni en México, ni en Bolivia, ni en Cuba, las reformas agrarias llegaron a cumplir con el ambicioso objetivo que se les había asignado, pero en cambio lograron modificar profundamente sus respectivos países, incorporar al mercado nacional a los campesinos y barrer poderosos sectores parasitarios o enclaves extranjeras que sacaban

del sector rural enormes beneficios que no servían para promover el desarrollo nacional sino que, al contrario, en gran medida terminaban por ser exportados. Por eso, si bien no respondieron en sí mismas a las expectativas creadas, fueron hitos en la afirmación de la independencia de sus respectivos países, así como en la toma de conciencia de los campesinos.

Por lo tanto, en cualquiera de estos tres casos, se confirmó lo que sostiene Ernest Feder o sea, que "las reformas agrarias estarán acompañadas por cambios institucionales fundamentales en los sectores no agrícolas si se quiere que las reformas tengan éxito." (s/f, 263).

Las reformas "del miedo"

A las reformas reales se contrapusieron las "reformas del miedo" o sea, las reformas hechas desde arriba para tratar de evitar las reformas impuestas desde abajo, los contrafuegos para aislar y prevenir los posibles incendios. Hasta la revolución cubana de 1959 la idea misma de reforma agraria había sido un tabú sobre todo en países, como el Perú, donde los terratenientes y los agroexportadores constituían la parte esencial de las clases dominantes. Después de 1959, en cambio, se suceden las reformas agrarias en Brasil (1964), Chile (1962, reemplazada posteriormente por otra ley de 1967), Colombia y Costa Rica (1961), Ecuador (1964), Guatemala (1962), Nicaragua (1963), Panamá (1962), Perú (1964), República Dominicana (1962), Venezuela (1960), (Feder, 183). Dicho sea de paso, sobresale la ausencia de toda preocupación agrarista por parte de Argentina (bajo una dictadura militar), Paraguay (bajo la dictadura de Stroessner), Uruguay. Algunas de ellas, como la guatemalteca, emprendida por el gobierno nacionalista de Jacobo Arbenz, tenían una orientación diferente a la de las demás y, por consiguiente, fueron rápidamente anuladas por el golpe de Estado organizado por la United Fruits y Washington, pero la mayoría de ellas eran reformas para evitar lo peor y quitarle combustible a un

posible contagio revolucionario (por ejemplo, en la República Dominicana dominada por la dictadura de Trujillo en Nicaragua, país sometido a la de Somoza, en Brasil, donde se desarrollaban las Ligas Campesinas y en el mismo año se produce un golpe militar contra el nacionalista-populista Joao Goulart, o en Venezuela, sacudida por la guerrilla que seguía el ejemplo cubano.

En Perú, por ejemplo, los militares habían aplastado movimientos campesinos en el Valle de la Convención, en Cuzco, y a los guerrilleros de diversas orientaciones, que reivindicaban la tierra para los campesinos y se vieron obligados a hacer propias (pero limitándolas y deformándolas) las reivindicaciones de los vencidos, para disminuir la presión campesina que, dada la cercanía con Bolivia, donde se había realizado 12 años antes una reforma agraria radical, les parecía sumamente amenazadora.

La base de todas estas reformas fue el estímulo estadounidense a través de la Carta de Punta del Este (1961), sustento teórico de la Alianza para el Progreso (Título I, objetivo 6). La Carta decía en efecto que era "necesario reemplazar el latifundio y el minifundio por un sistema equitativo de tenencia de la tierra de modo [...] que la tierra sea para quien la trabaje: base de su estabilidad económica, fundamento de su creciente bienestar y garantía de su libertad y dignidad". Sobre todo, Estados Unidos, su inspirador, reconocía que el desarrollo no podía ser sólo crecimiento económico, como había preconizado W. Rostow, sino que dependía también de la justicia social, la libertad, los cambios económicos y culturales. La revolución cubana había obligado a Washington, que dependía en América Latina de la alianza política con militares unidos a los terratenientes y para nada democráticos, a reconocer que si no se producían cambios sociales guiados y controlados, que redujesen la presión política, el daño para sus intereses podría ser muy fuerte. Recordemos que eran los años de la guerra de Vietnam y de la revolución colonial que, de paso, fortalecían la posición política de la Unión Soviética, que ya había reconocido a la Revolución cubana y la había respaldado tan activamente que el mundo había estado al borde de la guerra nuclear cuando la "crisis de los cohetes" en Cuba, en 1962.

Pero las reformas agrarias "del miedo" buscaban soluciones técnicas y financieras a un problema que era político y social y encargaban a los responsables del mantenimiento de la explotación de los campesinos que luchasen contra la misma mediante medidas cosméticas, sin ningún cambio en las estructuras políticas, sociales y económicas de sus respectivos países y aún menos de la dependencia del capital trasnacional que por esos años se instalaba en la región o reforzaba su presencia en las zonas donde ya había puesto el pie anteriormente, como Centroamérica. Todas esas reformas eran funcionales al desarrollo capitalista latinoamericano y al fortalecimiento de la dependencia de Estados Unidos, como mostraba Antonio García ya en 1981.

No se trata aquí de trazar la historia de sus fracasos ni de estudiar pormenorizadamente sus características y limitaciones. Simplemente queremos recordarlas para hacer notar que la contrarreforma y la defensa de la propiedad privada capitalista de la tierra ha tenido que pasar también por pseudo-reformas y vestirse con las nobles motivaciones del progreso social. Careciendo de valores propios, el egoísmo ha debido rendir homenaje a las virtudes que no practica. Es lo que los franceses llaman *l'hommage du vice à la vertu*.

Las privatizaciones

García, hace casi 20 años, ya hacía notar, a unos cinco años de la aceleración de la mundialización capitalista, que:

El nuevo proceso de desarrollo capitalista en el campo desbordó los marcos institucionales y legales que se habían fijado durante la vigencia del modelo ejidal-cooperativo de reforma agraria, tanto en el sentido de que se produjo una *concentración selectiva* de la propiedad sobre la tierra de riego (por medio de divisiones simuladas, de *manipulación de los mecanismos de inafectabilidad* y de una definición legal de la *pequeña propiedad* en términos de 100 a 300 hectáreas regadas), como en el de que "no siendo posible la compra-venta de tierras ejidales" la concentración *dentro* de ellas se efectuó por medio

de los arrendamientos o de los contratos de asociación simulada. Dentro de estas condiciones específicas tomó forma el moderno proceso de concentración capitalista tanto en tierras de propiedad privada como en las de propiedad ejidal, particularmente en aquellos distritos de riego más activamente incorporados al sistema operativo de las corporaciones trasnacionales, en el Bajío guanajuatense, en el Norte y el Noreste, lo que explica que en esas regiones el 5% de los propietarios hubiese podido explotar cerca de las cuatro décimas partes de la superficie total regada en 1973 y el que los ejidatarios se hubiesen transformado en campesinos rentistas o asalariados agrícolas en sus propias tierras. Es necesario, entonces, puntualizar el hecho de que el neolatifundismo y la trasnacionalización de la agroindustria no necesitaron promover la concentración sobre la *propiedad de la tierra* sino sobre el control del *potencial productivo* (por medio de los arrendamientos ilegales, la inserción de tecnologías modernas y el empleo de ejidatarios como trabajadores asalariados) habiendo sido desbordadas las instituciones agrarias de tipo comunal por la *práctica social* y el modelo capitalista de desarrollo (García, 1981, 110).

El mismo autor, con notable lucidez, veía con casi tres lustros de anticipación lo que se llevó a la práctica durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y escribía:

Están ya formulándose, públicamente, cuáles son los requisitos finales de la contrarreforma agraria: la abolición jurídica de la tenencia ejidal no divisible ni negociable, la fractura de la comunidad campesina, la consagración legal de la libre compra-venta de tierras, la legalización del arrendamiento y la declaración gubernamental de que la propiedad agraria es inafectable y de que en México ha terminado el reparto de la tierra. (García, 1981, 114).

El salinismo, en efecto, así como la ideología fundamentalista oficial que siguió aplicándose con su principal promotor ya fugitivo de la Justicia (y de la justicia), sostuvo reformas que cambiaron irreversiblemente la demografía, el territorio, la producción y la

economía rurales. En efecto, el salinismo, al firmar el Acuerdo (que no Tratado) de Libre Comercio con Estados Unidos (que aplica flexiblemente según sus intereses este TLC que para ellos es NAFTA), no tuvo ni siquiera las precauciones que tuvieron los gobernantes canadienses. Por el contrario, su base teórica es que es necesaria la desregulación del sector agropecuario (y de la economía en general), así como una total apertura comercial y una privatización de la tierra para que México pueda modernizarse y para que al campo pudiesen llegar inversiones extranjeras que aumentasen las fuentes de empleo. En aras del TLC se modificó el artículo 27 de la Constitución, acabando de un plumazo con la propiedad ejidal, ese híbrido nacido de la Revolución.

El "golpe blanco" de la privatización salinista

La reforma agraria del gobierno democristiano chileno de Frei y, por supuesto, la de la Unidad Popular presidida por Salvador Allende tuvo que ser anulada por el golpe de Augusto Pinochet, que privatizó la tierra y los recursos naturales (agua, costas, bosques). La torcida reforma agraria de los militares peruanos (Velazco Alvarado y Morales Bermúdez) tuvo que ser anulada *manu militari* por la dictadura de hecho de Alberto Fujimori, que aún padece el país andino, con la consecuencia de una terrible guerra contra las comunidades indias, disfrazada de guerra contra el terrorismo que en los indígenas se apoya. En Bolivia fueron necesarias dictaduras y la destrucción total del poder de los obreros mineros y de la industria estatal del estaño para que el gobierno entregase la totalidad del aparato institucional de desarrollo agrario a la Misión de Operaciones del Punto IV del gobierno estadounidense (o sea, la educación normalista rural, la experimentación agrícola, la extensión agrícola, el crédito agrícola, el fomento cooperativo, el desarrollo de las comunidades).

En México Carlos Salinas de Gortari hizo lo mismo que sus colegas sudamericanos con su política de apertura total a Estados Unidos, que agravó brutalmente la desocupación y la pobreza y

desmoralizó a la población, y abrió el camino a una privatización de las mejores tierras de riego y al cambio de uso de las mismas poniendo en riesgo la soberanía alimentaria del país pues éste no produce ya la mayoría de los alimentos que consume,² los cuales deben ser importados pagándolos con divisas dependientes del precio que obtengan las exportaciones mexicanas (en particular el petróleo).

La privatización de la tierra, sin embargo, no se ha transformado en una venta masiva de las tierras ejidales, como algunos pronosticaban. En efecto, la mala calidad de las mismas, la falta de infraestructuras, la erosión y la desertificación, la lejanía de dichas parcelas de los mercados consumidores y también las resistencias de los demás ejidatarios así como la falta de oportunidades de empleo en las ciudades y las crecientes dificultades a la emigración hacia Estados Unidos, han llevado a muchos ejidatarios a quedarse en sus tierras, arañándolas para obtener un poco de granos básicos y a buscar combinar esa producción de subsistencia con otras medidas de supervivencia, como los empleos no rurales o las artesanías. De este modo la privatización de hecho de la agricultura y la pequeña ganadería mexicanas ha concentrado por un lado la miseria de los campesinos comunitarios, ejidales o pequeños propietarios y, por el otro, tiende a desposeer de sus bienes agrícola-ganaderos a sectores rurales modernos y capitalistas, sobre todo en el Norte, que están siendo expropiados por los bancos ya que no pueden pagar los créditos obtenidos y sobre los cuales se les cobran intereses sobre los intereses hasta llegar a sumas imposibles incluso para este sector antaño próspero y dinámico. Ellos, por otra parte, son la base de un movimiento como El Barzón, que agrupa a los

2 Este año 1998, por ejemplo, se importaron 14.5 millones de toneladas de granos y esta cifra sin duda aumentará el año próximo ante los efectos tanto de las sequías como de las inundaciones y ante la falta de estímulos y créditos para la producción. Ahora bien, el precio del petróleo sigue a la baja.

deudores que obtuvieron créditos precisamente porque eran ricos y propietarios.

La privatización de las tierras comunitarias, sea directamente, mediante el cambio de propiedad, sea indirectamente, mediante el control total de la producción y el mercadeo de tierras que siguen siendo formalmente de los pequeños campesinos, se une así con una expropiación masiva de propietarios incluso prósperos, para concentrar la riqueza en manos, esencialmente, del capital financiero.

La agricultura, factor decisivo de la tercera gran acumulación de capital

El capital financiero está realizando aceleradamente una succión sin precedentes de riquezas ajenas, una nueva fase brutal de acumulación, similar a las rapiñas de la Conquista de América, de la esclavización de África, del saqueo de la India y de la apertura a cañonazos de los mercados chino y japonés, o similar al periodo de los enclosures, de la expropiación en Europa de los bienes comunales campesinos. Está expropiando a los propietarios pequeños y medios y a las comunidades, al mismo tiempo que expropia los bienes nacionales, que condensan esfuerzos económicos de generaciones, prácticamente por nada y que expropia los aportes jubilatorios o hace pagar a todos los fraudes bancarios.

La contrarreforma agraria va acompañada pues por una contrarrevolución social que apunta hacia un retorno al pasado "porfirista" ya que la expropiación y la privatización masivas no admiten tampoco márgenes para la democracia.

Ganaderización y cambios culturales

La ganaderización, que se difunde, es una consecuencia de esta política y de la falta de oportunidades para la agricultura. Al mismo tiempo, el consumo nacional de carne se reduce constantemente a

pesar de que un sector rico sigue consumiendo carne y sus derivados, importados de Estados Unidos pagando en preciosas divisas. Esta aparente incongruencia se debe a que el sector ganadero, por un lado, produce en gran medida para la exportación (sea de carne para engorde, sea de carnes para picadillo) y, por otro, a que el pequeño campesino, como parte de su estrategia de diversificación de los riesgos, intenta criar algunos animales que son, en realidad, un bien-refugio para las épocas malas. También en este caso la desaparición de las ayudas al sector rural y de la posibilidad de aliviar colectivamente los efectos de la crisis lleva a buscar soluciones privadas que a corto plazo pueden resultar convenientes para quien las adopte pero que, en su conjunto, son dañinas para la economía campesina y para el ambiente, y refuerzan también el papel de los caciques locales, que establecen el mercado de la carne.

Como, por otra parte, ante la falta de apoyos y de créditos, las actividades productivas colectivas ejidales y campesinas tienden a reducirse y a entrar en crisis, la política privatizadora conlleva el desarrollo de una mentalidad privatista, que antes no existía o era fuertemente contrarrestada por la presión de la comunidad o del ejido y por la vieja cultura campesina de ayuda mutua. Tal cambio cultural en proceso facilita el papel de los instrumentos políticos de división del campesinado y de las comunidades, afecta fuertemente las identidades comunitarias, dificulta o debilita las resistencias y agudiza terriblemente los conflictos entre los campesinos o las diferentes etnias y religiones, como se ve en Chiapas, donde ese proceso fomenta una "guerra entre los pobres".

La mundialización, con su política de estímulo a la regulación por el mercado y a la supresión de todas las solidaridades y barreras al egoísmo y a la propiedad privada, por supuesto, encuentra diferentes niveles de resistencia en los distintos países y en los sectores sociales dentro de cada país. La densidad histórica, la cultura, las tradiciones, las experiencias de organización, las luchas del pasado, la mayor o menor homogeneidad cultural o étnica, determinan la capacidad de resistencia diferente al mismo proceso

de destrucción de las barreras a la ideología del capital que se está produciendo a escala mundial. En ese sentido, los avances de las privatizaciones y de la idea misma de la privatización como solución individual permite zapar, socavar, las identidades colectivas afirmadas durante siglos y favorece abiertamente la dominación por el capital financiero internacional, dominación que es la *conditio sine qua non* para una explotación sin precedentes en nuestro siglo y que hunde a vastos sectores campesinos por debajo del ingreso necesario para reproducir su fuerza de trabajo.

No es casual que resistencia más inmediata y dura a esta ideología de la privatización provenga del mundo indígena, que no sólo tiene una cultura comunitaria y fuertes lazos solidarios sino que también es el primero a hundirse en la miseria y a carecer de cualquier perspectiva en una sociedad basada en la propiedad privada de la tierra y en la libre competencia entre productores.

La radicalidad de su lucha proviene del hecho de que no combaten solamente una política nacional sino la política del capital financiero internacional que es llevada a cabo por las diversas instancias gubernamentales nacionales. Además, su oposición a la expropiación y privatización de los recursos, como el caso de los mapuches chilenos, en lucha por el control del agua, privatizada al igual que las costas en las tierras donde viven, pone en cuestión los efectos ambientales de la política de privatización en el sector agropecuario.

Efectos ambientales nocivos de la privatización

La ocupación de los bosques que pertenecían a diversas etnias indígenas, en la Amazonia o en Centroamérica y México, la privatización de los recursos (suelo, agua, principalmente) destruye la vida natural que esas etnias conservaban pues ellas mismas dependen de la naturaleza para su reproducción y subsistencia.

La privatización de las tierras tropicales (por la colonización inducida o por la invasión violenta, como en el caso de los *garimpeiros* brasileños o de los talabosques), atenta no sólo contra la vida misma de las poblaciones que de ellas viven y con ellas conviven

sino también contra los intereses de la entera humanidad, que es defendida en los hechos por quienes insisten en preservar su hábitat y su modo de producir, así como su propiedad comunitaria.

La privatización a toda costa del sector agropecuario no sólo es destructora de especies vegetales y animales: también elimina etnias y culturas y pone en peligro a la civilización industrial misma. *El Movimiento de los Sin Tierra* brasileños pide el acceso a la tierra, es decir, propiedad para explotar. Pero lo pide exigiendo la expropiación de los terratenientes o sea, una distribución más equitativa de la propiedad y un sistema social que otorgue prioridad a los trabajadores y al trabajo. Por otra parte, la explotación cooperativa no se opone a la propiedad privada pero le da un sentido colectivo y social y tampoco se opone al mercado de las tierras o de los productos agroganaderos, donde interviene colectiva y solidariamente. Por consiguiente, los pilares ideológicos de la privatización en el sector agropecuario no tienen otro fundamento que el ideológico, esgrimido por quienes, al mismo tiempo, proclaman el fin de las ideologías. No es de extrañar, por lo tanto, que todas las ventajas maravillosas que se ofrecían a los pueblos para que éstos aceptasen una política que demostró ser dañina y ha causado daños irreversibles, hoy no sean ya convincentes y que surjan y se sumen las resistencias. Es de esperar que éstas puedan paralizar o revertir este proceso antes de que sea demasiado tarde.

Bibliografía

Carta de Punta del Este, (1961). Título I, objetivo 6

Feder, Ernest, 1974. *Violencia y despojo del campesino. El Latifundio en America Latina*, siglo xxi editores, México.

García, Antonio, 1981. *Reforma Agraria y Desarrollo Capitalista en América Latina*, UNAM, México.

CRISIS Y NUEVO PODER EN MÉXICO: LOS LÍMITES DE UN ACUERDO PRIVATIZADOR

Elvira Concheiro Bórquez¹

Introducción

Casi un año después de haber entrado en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el 20 de diciembre de 1994, el país recibió una noticia estremecedora: México se encontraba en medio de una crisis sin precedentes, la primera del nuevo siglo, como se ha señalado, lo cual es mucho decir en un país que lleva más de dos décadas de sucesivas crisis. Esta se expresaba en un repentino y brusco desplome del peso mexicano, que llevó la moneda a su nivel histórico más bajo, lo que de inmediato amenazó con tener repercusiones a nivel mundial. El tristemente célebre *efecto tequila*, hacía su aparición. Más de 50 mil millones de dólares provenientes del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Tesoro Norteamericano entraron al rescate económico de México y, a cambio de esa deuda para pagar deuda, el gobierno de Ernesto Zedillo daba en garantía el petróleo nacional.

Así, dos propósitos centrales de la política económica del grupo neoliberal en el poder, la apertura económica y la captación de inversión extranjera, que habían justificado, precisamente, el establecimiento del TLCAN, mostraron su otra cara.

Tras la implementación del plan de ajuste del gobierno de Ernesto Zedillo, que sumió al país hasta principios de 1996 en profunda recesión, cuando apenas empezaban a despuntar algunos signos de recuperación económica, México se vio envuelto en la

vorágine desatada por la crisis financiera de los países del sudeste asiático. Encadenados aún al *efecto dragón*, pero agravados con motivo del *efecto vodka*, los indicadores de una nueva crisis, que muestra su carácter estructural, se han hecho evidentes. Ahora, los mismos que impulsaron desde sus altos cargos gubernamentales y a toda costa, la inserción de México en la economía *globalizada*, descargan en la misma las graves dificultades económicas que sufre la nación, con lo cual buscan eludir su responsabilidad y persisten en la negación de cualquier cambio de rumbo.

En el presente trabajo se aborda el contenido de algunas importantes transformaciones realizadas en México en la última década, con el propósito de mostrar los límites de un proyecto que, causante del desastre económico en que se debate la nación y basado en unas nuevas relaciones entre gobernantes y grandes dueños del capital, trasciende el ámbito puramente económico. Se trata, pues, de analizar algunos de los dañinos resultados del *acuerdo privatizador* que logró establecer el pasado gobierno con la cúpula del capital privado del país y que, pese a lo ocurrido, se empeña en sostener el grupo gobernante de Ernesto Zedillo.

Una profunda recomposición del poder

Durante el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994), quien poco después de terminar su mandato se autoexilió en Irlanda, se abrió franco paso un proyecto que, en nombre de la *modernización* del país, sometió a profundas modificaciones la estructura económica y social, el marco jurídico y la ideología dominante. Con ello, se han modificado en México, por iniciativa de un grupo gobernante y, específicamente, desde el poder ejecutivo, las formas tradicionales de dominación. Es decir, el establecimiento del modelo imperante a nivel mundial ha requerido aquí de medidas profundas que, partiendo de una recomposición de las relaciones políticas entre los gobernantes y la élite emergente del capital privado nacional, implicaron, a su vez, una recomposición, desde la cúspide del poder

político del Estado, del centro neurálgico de la oligarquía financiera del país.

Con la política privatizadora del "salinismo", cuyo efecto directo fue el reforzamiento de un número reducido de poderosos conglomerados industrial-financieros y las adecuaciones legales que han configurado, en realidad, todo un nuevo marco jurídico, en pocos años se han modificado, también, los parámetros ideológicos que dieron sustento por décadas al poder estatal mexicano. Así, la recomposición del poder económico, las reformas del Estado, el nuevo discurso ideológico y los cambios en la legislación, conforman el cuadro de una profunda reestructuración económico-social. En realidad, del viejo modelo sólo se mantiene un caduco y antidemocrático sistema político presidencialista que el bloque dominante ha decidido defender o, al menos, tratar de mantener en lo sustancial pese a las modificaciones democráticas que se han alcanzado y los requerimientos cada vez mayores de la sociedad mexicana de superar dicho régimen político.

Todo esto fue posible gracias al establecimiento de un gran acuerdo entre gobernantes y cúpula empresarial (Concheiro, 1996) el cual buscó dejar atrás el largo periodo de más de una década de relaciones tensas, cuando no francamente conflictivas. Bajo el compromiso de *modernizarlo* todo, Carlos Salinas había ofrecido al sector privado plena seguridad y garantías "en sus personas y sus bienes" y les había propuesto una *alianza estratégica*. Los dudosos resultados electorales de 1988 que, pese a la fuerte movilización social que los impugnó, dejaron la presidencia en manos, una vez más, del candidato del partido oficial, fueron la ocasión propicia para lograr la mencionada alianza. Los principales dirigentes del sector privado se apresuraron a reconocer, sin prueba alguna, el triunfo electoral de Carlos Salinas, a cambio de lo cual lograron no sólo el cumplimiento de añejas demandas, sino un trato excepcionalmente privilegiado que les reportó enormes beneficios económicos. Por su parte, el entonces presidente contó durante su mandato con el decisivo apoyo, tanto político como material, de los más poderosos empresarios del país, no sólo para desarrollar su programa de

gobierno, sino también para conformar una fuerza con pretensiones de trascender el periodo sexenal.

La reforma del Estado mexicano y la privatización

La reforma del Estado, es decir, el cambio en su papel de interventor directo en los procesos económicos, a través de una profunda desregulación, aunado al amplio programa de privatización de las empresas estatales, por una parte, y la apertura al exterior, con el consecuente establecimiento del TLCAN, por la otra, representaron las medidas fundamentales del programa *modernizador*, bajo el cual se justificaron todas las medidas adoptadas por la presidencia de Carlos Salinas y la nueva relación lograda con el gran empresariado.

Es cierto que gobiernos anteriores habían realizado importantes esfuerzos para establecer buenas relaciones con la dirigencia del capital privado, las cuales se habían visto, desde mediados de la década de los setenta, seriamente deterioradas por efecto de las dificultades económicas y, particularmente, por la nacionalización de la banca del año de 1982. Sin embargo, es hasta 1988, bajo una nueva y complicitaria relación política, cuando gobierno y grandes empresarios coinciden plenamente en reconocer que se había agotado una determinada forma de acumulación de capital basada en la sustitución de importaciones, las grandes inversiones públicas y la intervención, la protección y los subsidios estatales. Ese modelo había dado lugar a un poderoso Estado, que aparecía como constructor de la sociedad organizada del país y que había encarnado muchas de las demandas y luchas populares, así como las gestas contra el capital privado, tanto nacional como extranjero, que sacudieron a México toda la primera mitad de este siglo. Bajo el explícito reconocimiento de que "la mayoría de las reformas de nuestra revolución han agotado sus efectos y no son ya garantía del nuevo

desarrollo que exige el país" (Salinas, 1989),² el entonces presidente de la República anunció una profunda *reforma del Estado* que, basada en una dogmática visión *privatista*, buscaba el abandono del *Estado propietario* y limitaba enormemente las obligaciones sociales de éste.

Como muchos hechos lo muestran, no se trata realmente de un abandono de la intervención estatal en los procesos económicos, sino una modificación del papel del Estado en tales procesos. Si hasta entonces el carácter *proteccionista e interventor* del Estado había sido necesario para el desarrollo capitalista del país con base en un mercado interno protegido y, por ende, en la sustitución de importaciones, el nuevo modelo ha requerido de la intervención económica estatal para abrir los mercados, conseguir financiamiento del exterior, mantener el descenso de los salarios (es decir, lograr un mayor abaratamiento de la mano de obra nacional), soportar el aumento de la tasa de desempleo e impulsar una elevación de la tasa de ganancia en sectores seleccionados de la economía.

Bajo este nuevo esquema, se produjo en México una de las privatizaciones más importantes y espectaculares de las que han ocurrido en América Latina en los últimos años, en la que se insiste en el actual gobierno pese a su sustancial fracaso.³

Para fines de la década de los ochenta era evidente en México el deterioro del *estado social*, como producto de una persistente y escandalosa corrupción pública, la enorme y pesada carga de una burocracia parasitaria y, a partir de 1982, por los efectos de la severa crisis financiera que se presenta tras la caída del precio del petróleo y el rápido sobreendeudamiento público. La crisis de la deuda, que golpeó al país por más de seis años, llevó a proclamar

2 Estas mismas ideas fueron desarrolladas por el entonces presidente en un largo ensayo.

3 El proceso de privatización en México se encuentra analizado y documentado en el capítulo III de (Concheiro, 1996: 71-117)

una nueva política gubernamental superavitaria, con lo que pronto México se convirtió en una nación con excedentes fiscales, después de haber llegado a tener un déficit público equivalente al 16 % del Producto Interno Bruto (PIB). Nunca antes se había castigado tan brutalmente, a través de la política presupuestaria, a la mayoría de una población que ya tenía entonces serias dificultades económicas y enormes rezagos sociales.

Ante ese panorama, la primera justificación de la privatización de las empresas públicas se presentó como medio para enfrentar el problema de la deuda interna y como carta en la renegociación del débito externo, en la que se obtuvo en 1989 una reducción del principal y el establecimiento de una tasa fija de interés, la cual, sin embargo, pronto resultó más alta que la del mercado. Así, después de que el gobierno, durante el sexenio de 1982-1988, había vendido, liquidado o desaparecido un numeroso grupo de empresas, aunque ninguna de gran significación económica, pero que resultaban una carga, el programa privatizador entró en una etapa realmente importante con la venta del monopolio de la telefonía a finales de 1990. A partir de ello, quedó claro que el alcance sin precedente del programa privatizador "salinista" aseguraría bases económicas muy sólidas para el acuerdo político con el gran capital nacional y para unas nuevas relaciones con Estados Unidos, las cuales se expresaron en el anuncio, aquel mismo año, del inicio de las negociaciones para establecer el TLCAN.

El resultado final de las privatizaciones "salinistas" arrojó un total de 160 empresas vendidas, 152 liquidadas, 51 extinguidas, 17 fusionadas, 11 transferidas a otras entidades y 27 que abandonaron su estatuto de empresas paraestatales, quedando aún, hasta diciembre de 1994, 216 empresas en manos del Estado (SHCP, 1994) la mayor parte de las cuales, se propuso vender el actual gobierno. Entre aquellas empresas vendidas al sector privado destacan, además de Teléfonos de México, todas las empresas acereras y siderúrgicas paraestatales, las principales mineras, las dos líneas de aviación, una enorme empresa de fertilizantes, un paquete de 13 empresas de medios de comunicación, compuesto principalmente

por los canales de televisión estatales, y la principal compañía aseguradora del país. Además, como se sabe, Carlos Salinas puso en venta casi todos los activos bancarios que habían quedado en manos del Estado después de la crisis financiera de 1982, por haberse considerado entonces, entre otras cosas, que los bancos privados habían sido el principal medio para la descapitalización del país ocurrida entonces.

Los datos oficiales, con varias imprecisiones significativas, reportan una captación total de 75 mil 281 millones de pesos actuales,⁴ lo que significaba 24 mil 284 millones de dólares. De éstos, poco más de 38 mil 500 millones (cerca de 12 mil 500 millones de dólares) correspondió a la venta de los bancos y 21 mil 524 millones de pesos (aproximadamente 7 mil millones de dólares) por Teléfonos de México, es decir, sólo estas dos ventas, bancos y telefonía, representan más del 80% de los recursos totales obtenidos por todas las privatizaciones. A su vez, del total, el 81% se utilizó, según fuentes oficiales, en amortización de la deuda pública y sólo un 4% en inversiones financieras en la banca de desarrollo y 3% en compra de coberturas financieras ante la eventualidad de una caída del precio del petróleo y de aumento de la tasa de interés externa (SHCP, 1994: 63 y 134). Jacques Rogozinski, quien fungió en el gobierno de Carlos Salinas como coordinador de la Unidad de Desincorporación de la Secretaría de Hacienda, escribe que el Fondo de Contingencia, donde fueron depositados los recursos obtenidos por las privatizaciones, se creó "para enfrentar acontecimientos adversos inesperados, como podría ser la caída de los precios del petróleo más allá de lo previsto". Sin embargo, de inmediato se consideró que había un favorable comportamiento de las finanzas públicas y estabilidad en el precio del petróleo, por lo que, también según Rogozinski, "por instrucciones del presidente

4 El gobierno de Carlos Salinas realizó una reforma monetaria que consistió en la creación de *nuevos pesos*, a razón de uno de éstos por cada mil pesos viejos. En la actualidad, la denominación de los nuevos pesos es la de pesos.

de la República", se amortizaron 20 mil millones de pesos actuales (unos 6 mil 400 millones de dólares) de la deuda interna y, en junio de 1992, se cancelaron 7 mil 171 millones de dólares de la deuda externa (Rogozinski, 1993: 129).

Es importante insistir en que tres privatizaciones realizadas presurosamente durante el sexenio pasado, adquirieron especial relevancia. La primera de ellas, la de la empresa telefónica nacional, significó el apuntalamiento, sin precedentes, de un consorcio industrial-financiero (el Grupo Carso-Inbursa, de Carlos Slim) que durante las crisis que sufrió el país en la década de los ochenta había logrado ya un considerable poder económico. A través de un sofisticado procedimiento de ingeniería financiera, el gobierno puso a Telmex bajo control de Carlos Slim con el 5.5% de las acciones de la empresa. Esto ha dado por resultado, entre otras cosas, que el presidente de Carso esté ubicado ahora entre los hombres más ricos del mundo.

La segunda privatización que, sin duda, ha tenido mayores repercusiones fue la de los 18 bancos que desde 1982 habían quedado en manos estatales. Esta no sólo representó un enorme acto económico, por la dimensión que se le otorgó a la banca y el crédito con el establecimiento legal de la *banca universal* y la autorización para conformar grupos financieros que concentran un inmenso poder económico,⁵ sino que también implicó un acto

5 A partir de las reformas impulsadas por el gobierno de Carlos Salinas, por vez primera en la historia del país se permitió que grupos financieros pudieran operar simultáneamente un banco, una casa de bolsa, una aseguradora, una arrendadora financiera, una empresa de factoraje, una almacenadora, una casa de cambio, una afianzadora y una sociedad operadora de sociedades de inversión. Todos los servicios financieros podían quedar bajo un mismo mando y con la propiedad mayoritaria de un mismo grupo constituido. De esta forma, lo que en muchos países ha significado un largo proceso de centralización del capital, muchas veces a pesar de las leyes limitativas, en México fue impulsado súbitamente por el Estado que se convirtió, a través de su fuerza jurídica en promotor de nuevas estructuras oligopólicas e impulsor de la asociación de los capitalistas. De acuerdo con la nueva ley, se hizo

político de mayor trascendencia. Pese a la fuerte denuncia que expresó José López Portillo contra los banqueros de entonces para justificar el acto nacionalizador en 1982, el grupo “salinista” rectificó aquella acción gubernamental sin el menor titubeo. Sólo con un hecho de esa magnitud podía el gobierno de Carlos Salinas reconquistar la tan regateada *confianza del sector privado*, primer requisito con el que se topó su programa económico y requerimiento indispensable para la recomposición política que buscaba. Con ese acto privatizador el aparato estatal logró, además, intervenir en la configuración del nuevo segmento de la gran oligarquía que controla los instrumentos financieros del país.

La tercera gran iniciativa de privatización fue la del campo. Con la reforma del artículo 27 constitucional y la nueva legislación agraria se pretendía abrir el libre mercado de tierras en el empobrecido agro mexicano. Aunque los resultados económicos han sido hasta ahora bastante magros, se trata de algo que también tiene alcances mucho mayores: tal reforma conlleva un cambio sustancial en los compromisos sociales y, en consecuencia, de la ideología del Estado, cuyos orígenes se remontaban a las contiendas revolucionarias de principios de siglo y, especialmente, del momento institucionalizador de década de los años treinta y cuarenta. Pese a que presidentes anteriores a Carlos Salinas habían declarado ya el fin del reparto agrario, la modificación constitucional en esta materia consolidó un nuevo esquema en el que el Estado renuncia a una de las fuentes históricas de legitimación política e ideológica y establece nuevas relaciones de dominio con un segmento fundamental de la sociedad mexicana: los trabajadores del campo.

Hemos señalado con insistencia que un aspecto fundamental del proceso privatizador que se vivió en México bajo la presidencia de

prácticamente indispensable la integración de grupos financieros para hacerse cargo de los bancos, con lo que se otorgó ventaja a los dueños de las poderosas casas de bolsa frente a cualquier grupo de inversionistas que quisiera irrumpir en la actividad bancaria.

Carlos Salinas es que, por la forma en que se llevó a cabo y su magnitud, produjo una *transferencia de poder* del Estado mexicano a un grupo de las más importantes corporaciones industriales y financieras (Concheiro, 1994). No sólo se trata de un reforzamiento sustancial de su poder económico a partir de la cesión del que poseía el Estado, sino de un compromiso que les abrió las puertas del poder político, es decir, de la influencia privada directa en ámbitos antes cerrados a los grupos económicos.

Con la aplicación de una política privatizadora, que podemos llamar *dura*, el gobierno tomó parte directa y, además, dirigente, del proceso de recomposición e impulso de una oligarquía económica, con lo cual, desde el poder se pudo planear, por así decirlo, una modificación de la estructura social del país. Este hecho tiene pocos precedentes en la historia, pero quizá podría compararse con las desamortizaciones de propiedad clerical y social del siglo XIX, sobre todo el despojo de las tierras comunales, que fueron utilizadas para la creación de una nueva oligarquía latifundista que, se suponía, generaría el suficiente excedente agrario para ser utilizado en el desarrollo industrial. Ahora, se ha supuesto, también desde el gobierno, que la superación del raquitismo histórico del ahorro privado solamente puede ser lograda mediante el impulso de grandes grupos económicos, en estructuras monopólicas y oligopólicas, que, además, atraigan ahorro del extranjero y tomen parte en la conducción de los asuntos públicos del país.

Como parte de esa recomposición de la oligarquía económica mexicana, el gobierno añadió nuevos elementos sociales que antes no existían, de tal manera que junto al reforzamiento de grupos económicos, que podríamos denominar tradicionales, fue impulsada la formación de otros nuevos, algunos de los cuales rápidamente se convirtieron en más poderosos.

En especial, con estos grupos de recién formación o con una actividad empresarial previa muy poco relevante, Carlos Salinas de Gortari buscó la conformación de una estructura de poder transexenal sustentada en mutuos favores y complicidades, tal como lo muestran los escándalos financiero-políticos que se han producido

últimamente con algunos de los empresarios más allegados al salinismo.⁶

La privatización de la banca

Antes de abordar los resultados más importantes que produjo el proceso de venta de las empresas en manos del Estado, es necesario recordar aquí algunos aspectos medulares de la reprivatización del sistema bancario mexicano que permiten la comprensión de su grave crisis actual y del contenido de los programas implementados por el gobierno de Ernesto Zedillo para su "rescate".

En primer lugar, es necesario señalar que la oferta de los bancos quedó constreñida prácticamente a los grupos empresariales que previamente operaban a través de casas de bolsa, bajo la idea gubernamental de asegurar que los nuevos banqueros tuvieran la "experiencia" necesaria para dirigir una institución de crédito sin reparar en que, bajo el *boom* bursátil de la década de los ochenta, habían proliferado un enorme número de casas de bolsa comandadas por empresarios en búsqueda de ganancias fáciles y rápidas. El carácter inescrupuloso de algunos de ellos había quedado ya de manifiesto en el momento del *crac* de la Bolsa Mexicana de Valores aquel *lunes negro* de 1987.

Así, de la decena de casas de bolsa que tenían la mayor cantidad de valores en custodia y las más altas utilidades, sólo *Inversora Bursátil* (Inbursa) propiedad de Carlos Slim, decidió no entrar a la disputa por alguno de los 18 bancos puestos a la venta.⁷ *Inverlat*,

6 Entre los ejemplos más relevantes están Carlos Cabal Peniche, Gerardo de Prevoisin, Jorge Lanckenau y Ángel Isidoro Rodríguez.

7 Inbursa obtuvo posteriormente autorización para crear un nuevo banco que entró en operación en 1994. En el remate de las instituciones bancarias el grupo Carso-Inbursa no participó, probablemente debido a que el gobierno consideró excesivo vender a Carlos Slim alguno de los grandes bancos en los que éste había mostrado interés ya que, poco antes, había adquirido el control de Telmex.

de Agustín F. Legorreta, adquirió Comermex; *Accival*, de Roberto Hernández y Alfredo Harp, compró el más importante de los bancos del país, Banamex; *Operadora de Bolsa*, una de las instituciones con mayor cantidad de demandas presentadas tras el *crac* de la Bolsa de Valores en 1987, encabezada entonces por Eduardo Legorreta, y después por Adrián Sada, cabeza del Grupo Vitro, y por Gastón Luken y Guillermo Ballesteros, se quedó con la propiedad mayoritaria de Serfin después de haber perdido en la disputa de Bancomer; *Probursa*, encabezado por José Madariaga Lomelín, expresidente de la Bolsa de Valores, y por José y Jorge Martínez Güitrón, dirigentes del Grupo Sidek, adquirieron el Multibanco Mercantil de México; *Invermexico*, de Manuel Somoza, también expresidente de la Bolsa Mexicana de Valores, y de Carlos Gómez y Antonio Frank, adquirieron el Banco Somex; *Multivalores*, que convocó a varios centenares de jóvenes empresarios del estado de Jalisco encabezados por Hugo Villa Manzo, adquirió Banca Cremi, aunque después éste se separó, para ir por su propio banco, dejando el control de Cremi a Raymundo Gómez Flores y Juan Arturo Covarrubias, cabezas del grupo G; *Abaco*, propiedad de Jorge Lankenau Rocha, y en la que participaron, entre otros, Gerardo Garza Zambrano, Canales Clariond y Andrés Marcelo Sada Zambrano, presidente de Cydsa, compró Banca Confía.

Otras importantes casas de bolsa que adquirieron bancos fueron el *Grupo Bursátil Mexicano*, de Alfonso de Garay, que tras haber perdido en la adquisición de Serfin, compró el Banco del Atlántico; *Mexival*, de Isidoro Rodríguez y Ángel Rodríguez, quienes encabezaron un grupo de cerca de 60 inversionistas de los estados de Tamaulipas y Nuevo León, fue creada poco antes de la venta de Banpaís, el cual adquirieron, tras haber perdido en la subasta del Multibanco Mercantil, junto con la *Casa de Bolsa CBI* de Julio Cesar Villareal Guajardo y Policarpo Elizondo (los cuales poco después de la compra de Banpaís se separaron del grupo); *Finamex*, representado por Eduardo Carrillo Díaz, José Méndez Fabre, José Guarneros Tovar y Mauricio López Velazco, compró Banca Promex; *Estrategia Bursátil*, de Rodolfo Esquer Lugo, Fernando Obregón

González y Juan Antonio Beltrán López, que encabezan a un amplio grupo de inversionistas del noroeste del país dedicados a la agricultura y la agroindustria, adquirió Banoro; y el grupo *Vamsa* (Valores Monterrey S.A.),⁸ presidido por Eugenio Garza Lagüera, principal accionista y también presidente de Visa, adquirió el segundo más importante banco, Bancomer. En el último paquete de bancos privatizados, dos de ellos también quedaron en manos de grupos financieros; el banco Internacional, que adquirió *Prime* (Grupo Financiero Privado Mexicano), y el Banco del Centro, adjudicado finalmente al *Grupo Multivalores* que, como hemos señalado, se había separado del grupo ganador de Banca Cremi.

En total, de los bancos vendidos sólo Bancreser, el Banco de Cédulas Hipotecarias (BCH) y el Banco Mercantil del Norte fueron adquiridos por grupos industriales no vinculados directamente a alguna casa de bolsa: el Grupo Alcántara, Grupo Cabal y el Grupo Maseca, respectivamente. Es importante destacar que los directivos de estos grupos fueron de los empresarios más allegados al “salinismo”.

Al término del proceso de venta de los bancos se podían distinguir tres grupos entre los nuevos banqueros: *a)* los que fueron banqueros antes de la nacionalización de la banca, que con la indemnización otorgada por Miguel de la Madrid y las facilidades para desarrollar actividades financieras en las casas de bolsa, se mantuvieron en el manejo de capitales y después volvieron a contar con un banco como cabeza de su grupo financiero; *b)* los que provenían directamente de la actividad bursátil, poco desarrollada hasta antes de la nacionalización bancaria de 1982, o que se iniciaron en esa actividad con el mencionado desarrollo de la llamada *banca paralela* y los jugosos negocios realizados en la especulación de la Bolsa de Valores; y *c)* los grupos de empresarios regionales, enclavados en algunas industrias

8 Aunque *Vamsa* tenía ya el control de Almacенadora Monterrey, Arrendadora Financiera Monterrey, Factor de Capitales, Fianzas Monterrey, Seguros Monterrey y Servicios Comerciales Monterrey, no fue considerado grupo financiero por carecer de casa de bolsa.

urbanas o agrarias, que se estrenaron en la actividad bancaria gracias a la voluntad gubernamental.

Entre los más destacados del primer grupo se encontraban: Agustín F. Legorreta, sobrino del fundador del Banco Nacional de México, una de las instituciones de crédito más antiguas del país, director de ese banco en 1982, formó tras esa fecha la casa de bolsa Inverlat, una de las principales que operaba a nivel nacional a principios de los años noventa, y quien pasó a ser el presidente del consejo de administración del banco Comermex. Gastón Luken, quien fuera accionista de Unibanco, era uno de los que encabezaba Operadora de Bolsa, que fue el grupo financiero que adquirió Serfín. De la familia Garza Sada, Adrián Sada Treviño y Eugenio Garza Lagüera, volvieron “gananciosos” a la actividad bancaria; el primero de ellos, quien fuera presidente de Banpaís hasta 1982, banco que surge de la fusión en 1974 de la Financiera del Norte (creada en 1937 por la Vidriera Monterrey, empresa *madre* del grupo Vitro), del Banco de Nuevo León y del Banco del País y sus financieras, hipotecaria y almacenadora, es ahora el que encabeza Serfín, que era el otro banco que controlaba el clan de los Garza Sada, vinculado éste en especial a la Cervecería Cuauhtémoc, empresa *madre* del grupo Visa; el segundo, Eugenio Garza Lagüera, quien fuera presidente de Serfín en su calidad de cabeza del poderoso consorcio Visa, por ser el principal accionista del grupo financiero Valores Monterrey (Vamsa), es ahora el presidente de Bancomer.

En el otro grupo de compradores de bancos, sin antecedentes en esa actividad, destacaron los que provenían de la actividad bursátil; antiguos corredores de Bolsa, que cuando ésta despunta en la década de los ochenta, adquieren gran poder económico. Entre los *bolsistas*, el más prominente es Roberto Hernández, ex-presidente de la Bolsa Mexicana de Valores, que adquirió con su socio Alfredo Harp Helú el control del banco más fuerte del país, Banamex. Los otros casos son los de los también ex presidentes de la BMV, José Madariaga Lomelí, que adquirió el Banco Mercantil de México; y de Manuel Somoza, que compró la que antes de 1982 ya era banca estatal, Somex. Además de estos empresarios

que, como hemos dicho, fueron directivos de la Bolsa, es importante insistir en que, sumando a los del primer grupo, los nuevos dueños de 14 de los 18 bancos privatizados provenían de la actividad bursátil.

Los compradores de los bancos Cremi, Banorie, Bancreser, BCH, Promex, Banoro y Banco Mercantil del Norte pertenecían a grupos empresariales de diferentes regiones del país, cuyas sedes están especialmente en los estados de Nuevo León, Jalisco, Estado de México, Tamaulipas, Sinaloa, Sonora, Puebla y el sureste mexicano. Aunque algunos crearon poco antes de la reprivatización de la banca sus grupos financieros, con lo cual participaron ventajosamente en las subastas, otros no requirieron hacerlo dada la amplia convocatoria que lograron con el apoyo gubernamental, o bien por el carácter regional del banco por el que presentaron ofertas.

Entre los mayores grupos industriales que adquirieron aun mayor fuerza financiera con la posesión de un banco, destacan: Visa, el quinto grupo de mayores ventas en el país, con Bancomer; Vitro, el segundo en ventas, con Serfin; el grupo Sidek, encabezado por los hermanos Martínez Güitrón, con el Banco Mercantil de México y el *Grupo Industrial Maseca*, de Roberto González Barrera, con el Banco Mercantil del Norte. En el numeroso grupo de inversionistas que convocó Roberto Hernández para la compra de Banamex (más de 800, aunque algunos que ya eran accionistas de su casa de bolsa Accival), se encuentran destacados empresarios que encabezan varios emporios industriales, como es el caso de *Lorenzo Zambrano*, quien controla Cemex, principal grupo cementero del país; *Rómulo O'Farril*, dueño del grupo Novedades y también accionista de Grupo Industrial Minera México, Desc y Transportación Marítima Mexicana, entre los principales; *Carlos Hank Rohn* (hijo de Carlos Hank González), que dirige el Grupo Hermes, dedicado fundamentalmente a la fabricación y comercialización de autopartes y herramientas, presidente de la casa de bolsa Interacciones; *Max Michel Suberville*, socio en la Afianzadora Sofimex, Liverpool, Femsa, Industrias Peñoles, Vamsa y Visa, entre otras; *Valentín Díaz Modoro*, accionista de varios grupos industriales

como Industrias Oxi, John Deere, Kimberly Clark, Condumex, Prolar; y el propio *Jorge Martínez Güitrón*, hoy accionista del Banco Mercantil de México, cabeza del Grupo Sidek.

El cuadro de los nuevos banqueros fue completado con las autorizaciones que otorgó el gobierno salinista para abrir nuevas instituciones de crédito. Entre las primeras concesiones autorizadas en 1993, y con permiso para operar a nivel nacional, estuvieron las del *Banco Inbursa* del grupo de Carlos Slim y del *Banco Interacciones*, encabezado por Carlos Hank Rohn. Además de éstas, se autorizó a nivel regional la creación del *Banco Quadrum*, encabezado por Ernesto Warnholtz y Ernesto Rubio del Cueto; del *Banco Mifel*, dirigido por los hermanos Ari y Daniel Becker, en asociación con Mike Feldmann, ambos bancos operarían inicialmente en el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey; del *Banco Promotor del Norte*, de Benjamín López, Manuel Díaz Rivera Rodríguez de la casa de bolsa Valores Bursátiles de México.

Poco después se dio también autorización para operar el *Banco del Sureste*, de Eduardo Creel en asociación con Armando Millet, Carlos Gomori y los Sánchez Navarro (Creel es yerno del principal dueño de la Cervecería Moctezuma, Juan Sánchez Navarro); el *Banco de la Industria*, encabezado por J. Arturo Covarrubias, ex-socio de Raymundo Gómez en Banca Cremi, que tendría su sede en la ciudad de Guadalajara; el *Banco Interestatal*, encabezado por José Gaspar Espinosa Lugo y que operaría en los estados de Sinaloa y Sonora; el *Banco Capital*, encabezado por Jaime Wais Steider y Pedro Boullosa que operaría en la zona metropolitana de la ciudad de México.

Otros nuevos bancos autorizados con cobertura regional o sólo estatal fueron: *Banco del Bajío*, encabezado por Felipe Pablo Martínez, dueño de la empresa Emyco; *Banco Invex*, encabezado por Juan Guichard Michel accionista, también de Liverpool; *Banco Alianza*, encabezado por Sergio Argüelles de Tamaulipas; *Banco Regional de Chihuahua*, de Gustavo Madero; *Banco Regional de Monterrey*, dirigido por Manuel Rivera Santos; el Banco *Banguardia*, encabezado por Alfredo Chedraui, dueño del poderoso grupo comercial Chedraui,

que obtuvo autorización para operar en Veracruz, Tabasco, Campeche y Yucatán.

La tan publicitada declaración del grupo "salinista", en el sentido de que la reprivatización de las instituciones de crédito buscaba "garantizar una participación diversificada y plural en el capital, con el objeto de alentar la inversión en el sector e impedir fenómenos indeseables de concentración" (DOF, 1990),⁹ escondía lo principal: los bancos reprivatizados contaron con "grupos de control" que poseían la mayoría de las acciones y la capacidad directiva; dichos grupos estaban compuestos, en total, por sólo 274 inversionistas. Es decir, el control sobre la propiedad y las decisiones de los bancos había quedado en manos de un número reducidísimo de privilegiados accionistas, que regenteaban el capital pulverizado de miles de personas. Tal es el caso, por dar un ejemplo, de Banamex, el mayor banco del país, cuya "sociedad controladora fue conformada, según Pedro Aspe, por casi 4 mil individuos que representaban 80% del capital, mientras que el restante 20% se quedó en manos de aproximadamente mil 200 inversionistas regionales" (Aspe, s/f: 181). El entonces Secretario de Hacienda no quiso informar que dicho banco quedaría realmente bajo el mando de sólo 16 inversionistas que conformaron, al momento de la privatización, su "grupo de control". He ahí la modalidad exitosa de los poderosos jefes del capital financiero para adquirir el sistema crediticio del país.

Pese a algunas dificultades, en realidad el gobierno entregó para su venta en sana situación a los dieciocho bancos¹⁰ lo cual,

⁹ En el informe de la Secretaría de Hacienda y de la Contraloría, también leemos: "En la desincorporación bancaria se buscó conjuntar un sistema financiero moderno, competitivo y bien estructurado, con una amplia participación de la sociedad y de las diferentes regiones del país. Al respecto resulta de gran interés mencionar que mientras en 1982 existían en la banca 8 mil accionistas, con la enajenación de las instituciones de crédito esta cifra se elevó a 130 mil, dando participación a 30 mil consejeros regionales." (SHCP y SECOGEF, 1994: 60)

¹⁰ Un problema importante que afectaba al conjunto de la banca hasta el

junto a la evidente capacidad económica de los grupos, explica la amplia concurrencia que hubo en todas las subastas. El proceso rebasó con creces las expectativas que se habían generado acerca del monto que el gobierno obtendría por la venta de los bancos, lo cual llevó a observadores mexicanos y extranjeros a emitir opiniones sumamente elogiosas del proceso privatizador "salinista".¹¹ Por el total de los bancos, se obtuvieron ingresos por aproximadamente 12 mil 500 millones de dólares, incluido el paquete accionario que se mantuvo como propiedad estatal de los bancos Serfin, Bancomer e Internacional (15.98, 22.53 y 21.04%, respectivamente), el cual se calculaba en cerca de 5 mil millones de pesos.

Si bien la privatización de la banca no representó más que la obtención de recursos que permitieron un muy temporal saneamiento de las finanzas públicas y que se esfumaron más rápidamente de lo que entraron, lo verdaderamente importante es que produjo, como acto del poder estatal, una recomposición del segmento del gran empresariado que representa al capital financiero nacional. A través de virtuales concursos cerrados, constreñidos a un grupo reducido de poderosos capitalistas, el Ejecutivo federal se convirtió

momento mismo de su privatización era el de la deuda con bancos extranjeros que se contrajo en la década de los ochenta, la cual, según estimaciones, podría haber alcanzado la cifra entre 3 y 4 mil millones de dólares (*Expansión*, 1991: 61).

- 11 Entre ellas destacan las de la Corporación Financiera Internacional (CFI) afiliada al Banco Mundial, que era una de las mayores fuentes de financiamiento directo al sector privado en países como el nuestro, la cual señaló en un estudio que de los 14 mil 800 millones de dólares obtenidos por los gobiernos latinoamericanos en 1991 de la venta de empresas en manos del Estado, 9 mil 500 correspondieron a México. Además de alabar la estrategia de venta que, según la Corporación, siguió la secuencia de empezar por las más pequeñas hasta las de mayor tamaño, resaltó el hecho de que el caso de México muestra que el alto precio logrado en las ventas estaba en directa relación con el clima de confianza. También el presidente norteamericano George Bush hizo amplias declaraciones alabando la privatización del gobierno mexicano, la cual, dijo, era un ejemplo a seguir en Estados Unidos.

en el factor decisivo para escoger a quienes deberían detentar el control de las instituciones de crédito del país y encabezar a los más poderosos grupos financieros. Estos contaron a partir de esto con instrumentos privilegiados y una normatividad que les permitió acrecentar en forma abrupta su poder económico.

La crisis pone en dificultades al *gran acuerdo*

La crisis económica de México arrancó en el mes de diciembre de 1994, como consecuencia de un largo proceso de reversión de inversiones en cartera y después de que el gobierno de Carlos Salinas había decidido emitir y colocar en el mercado bonos de corto plazo indexados al dólar con el propósito de retener a los capitales que manifestaban su deseo de buscar plazas más seguras.

El mantenimiento de un tipo de cambio artificialmente bajo, con la consecuente subvaluación del peso mexicano frente al dólar se debió a dos motivos principales: la rápida sustitución de producción nacional por importaciones, que venía siendo la consecuencia directa de un programa de apertura comercial unilateral, el cual, a la postre, se convertiría en una de las claves para el inicio de las negociaciones tendientes al establecimiento de un tratado de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá; y la apertura financiera que tenía como propósito la captación de ahorro externo, considerado éste como indispensable para garantizar un crecimiento sostenido de la economía nacional. Uno de los ejes básicos de esta política económica fue el combate a la inflación, para lo cual parecía indispensable la rápida apertura comercial y financiera del país.

La evolución del déficit de la cuenta corriente requería de flujos de capital externo cada vez mayores, lo cual no podía garantizarse por la vía de las inversiones de cartera, cuya característica es la tendencia a la volatilidad, ni tampoco por el camino del crecimiento de la deuda externa, pues recién se había producido la crisis internacional de este instrumento y México había renegociado la mitad de su débito, con rebajas y reducciones en las tasas de interés.

En este marco, la brecha con el exterior no podía ser cerrada más que con una disminución considerable del consumo, especialmente con la reducción de las importaciones, y con un aumento sensible de las exportaciones. Es decir, con la devaluación de la moneda nacional, hasta el punto en el cual la inflación interna producida por la variación del tipo de cambio llegara a ser menor que el aumento en la paridad cambiaria.

Esto último fue justamente lo que ocurrió a partir de diciembre de 1994, cuando una embestida especulativa determinó un importante proceso devaluatorio. Los daños causados por la crisis financiera llegaron a una disminución del 6% del producto y 12% del consumo interno, con las secuelas de desempleo y pobreza que corresponden a estos fenómenos económicos.

La intervención del Estado, particularmente del gobierno de Carlos Salinas, en la crisis de 1994-95 fue determinante. Los instrumentos fundamentales de la política económica se convirtieron en elementos de retroceso.

La elevación de las tasas internas de interés, como consecuencia directa de la devaluación, provocó una crisis de pagos, la cual ya se venía perfilando como consecuencia del sobreendeudamiento del sector privado de la economía. Esta revolución de los réditos generó pérdidas enormes en todo el sistema bancario, tanto en las instituciones privadas como en la banca de desarrollo. Pero, además, la corrupción de varios de los nuevos banqueros y una permisividad acentuada del gobierno como autoridad bancaria en la autorización de operaciones de mala práctica financiera, profundizaron el quebranto del sistema bancario.

Con las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis financiera de diciembre de 1994 y evitar la quiebra bancaria, el gobierno mexicano actuó de tres formas: 1) con la compra de cartera bancaria; 2) interviniendo los bancos virtualmente quebrados y asumiendo las pérdidas de éstos; y 3) otorgando subsidios fiscales. Pese a la falta de información clara del costo de estas medidas gubernamentales, es claro que la cantidad que el Estado desembolsó para sostener el sistema bancario nacional apenas cuatro años después de ponerlo

en manos privadas, superó con creces la cantidad total que obtuvo por su venta, además de haber vuelto a realizar funciones de banca privada y a otorgar grandes subsidios.

La acumulación de pérdidas en el sistema ascendió hacia mediados de 1998 a una cantidad estimada en 550 mil millones de pesos, unos 70 mil millones de dólares, que representan cerca del 20% del PIB. De esta cantidad, unos 400 mil millones constituyen el quebranto neto de la banca comercial (incluido el fracaso de las carreteras concesionadas) y el resto corresponde a la banca de desarrollo.

Es necesario aclarar que el gobierno asumió deuda con la banca comercial, incluyendo operaciones de capitalización y saneamiento financiero a través del llamado Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y otros instrumentos de "rescate", por 552 mil millones hasta el 28 de febrero de 1998, cantidad que incluye la capitalización de intereses devengados. Pero de esta cantidad es necesario deducir el posible valor de los activos adquiridos, estimado en no más del 30% del total. Mientras tanto, las pérdidas de la banca de desarrollo también fueron cuantiosas. Además, el gobierno mexicano gastó en toda clase de operaciones de rescate financiero, sólo durante 1997, una cantidad muy cercana a los 100 mil millones de pesos (unos 12 mil 500 millones de dólares, al cambio promedio del año).

Los cinco bancos que no fueron intervenidos ni han cambiado de dueños desde su reprivatización (Banamex, Bancomer, Serfin, Bital y Banorte) cuentan con un capital contable de aproximadamente 60 mil millones de pesos (poco menos de 6 mil millones de dólares al cambio de septiembre de 1998), pero sus pérdidas en conjunto superan los 160 mil millones. Se trata de cinco de los bancos originales, es decir, privatizados por Carlos Salinas, los cuales son los mejor situados dentro de la crisis bancaria; no obstante, si éstos asumieran sus quebrantos en forma inmediata, su capital contable sería negativo, lo que significa la quiebra total del negocio.

Hasta la fecha, el gobierno ha intervenido un total de 11 bancos: Banca Cremi, de Raymundo Gómez; Banca Unión, de Cabal Peniche;

Banpaís, de Ángel Isidoro Rodríguez (Grupo Mexival); Banco de Oriente, de Ricardo Margain (Grupo Margen); Banco del Centro, de Hugo Villa Manzo (Grupo Multivalores); Banco del Sureste, de Eduardo Creel; Banco Interestatal, de José Gaspar Espinosa; Banco Capital, de Jaime Wais y Pedro Boullosa; Banco Obrero; Banco Anáhuac y Banco Promotor del Norte, de Benjamín López y Manuel Díaz del Grupo Valores Bursátiles de México.

En realidad, se trata de una nueva y furtiva nacionalización de la mayor parte de las instituciones de crédito para, luego de un costoso proceso de saneamiento y de la misma forma subrepticia, pero en un esquema de aún mayor concentración y apertura al capital extranjero, rápidamente volver a ponerlas en manos privadas. En otras palabras, estamos ante una nueva recomposición del sector financiero de la oligarquía mexicana en la que dos son los componentes: en primer lugar, el apoyo y apuntalamiento de los mayores bancos, los cuales están absorbiendo a algunos de los bancos declarados en quiebra y; en segundo término, la promoción de la entrada de capital extranjero.¹²

Los cinco de los 18 bancos privatizados que han logrado hasta la fecha sobrevivir como bancos de capital nacional mayoritario (Banamex, Bancomer, Serfin, Bital y Banorte), pese a estar siendo sostenidos con el apoyo gubernamental, están adquiriendo los restos de algunos de los bancos declarados en quiebra. Así tenemos que, Bancomer absorbió este año a Promex, el cual, a su vez, había comprado lo que quedó de Banco Unión; Bital absorbió a Banco del Atlántico que, también, había ya fusionado al banco Interestatal; Banorte compra en 1997 el Banco del Centro y Banpaís. Todas estas fusiones fueron producto de la intervención de las autoridades

12 ...la necesidad de urgente capitalización precipita la apertura de la banca comercial, escribe Sergio Ordóñez, al capital extranjero (la autorización para su participación en el mercado se amplía del 1.5% al 6% y en el año 2000 podrá ser del 25% en lugar del 15% previsto), lo que se traduce en procesos de fusiones de los bancos nacionales con los bancos extranjeros en condiciones en que las acciones de aquéllos se encuentran depreciadas"(1998: 97 y s).

financieras, las cuales realizaron complejos procesos de saneamiento, cuyos costos fueron a dar al Fobaproa (*Resumen Ejecutivo de las Operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro*, s/f).

En cuanto al impulso gubernamental a la asociación o el control de los bancos por parte del capital extranjero el resultado es que el Bank of Nova Scotia (octavo banco canadiense en importancia) controla el 55% del capital de Inverlat (cuarto en importancia); Bilbao Vizcaya, el 70% del capital de Probursa, Santander 51% del capital del Banco Mexicano, y el Citibank adquirió el 100% de Banca Confía. Además, aunque aún en forma minoritaria, el Bank of Montreal (el tercer banco canadiense en importancia) posee el 16% del capital de Bancomer (el segundo banco mexicano en importancia); el Shanghai Bank Honk Kong tiene el 20% de Serfin (tercer banco de México); y el Central Hispano y Comercial Portugués, cada uno el 20% de Bital (sexto en importancia). Al parecer, el Allianz AG de Alemania va por el 60% de Bancrecer y Banoro.

Además de las quiebras, irregularidades y fraudes

Los escándalos financieros de una parte de los bancos recién reprivatizados y la quiebra virtual de todo el sistema de crédito del país, han mostrado además del enorme costo de las políticas económicas implementadas, los serios problemas de un proceso que adoleció de transparencia y confiabilidad, aunque sólo algunas irregularidades del proceso de privatización salieron en su momento a la luz pública,¹³ lo cual no tuvo mayores consecuencias gracias a que los funcionarios gubernamentales implicados en las ventas

13 En el proceso de venta de los bancos sólo se hicieron públicos los casos de irregularidades en la venta de Somex e Inverlat. Otras dudas sobre el destino y monto del Fondo de Contingencia que llegaron, incluso, a la Cámara de Diputados, las cuentas reportadas por lo obtenido por Telmex, etcétera, fueron directamente acalladas por Guillermo Ortiz, entonces Secretario de Hacienda.

de las empresas paraestatales y los dirigentes empresariales se apresuraron a descalificar toda crítica o denuncia del proceso.

Es conocido que la situación de muchas de las empresas privatizadas es desastrosa. Baste señalar que las dos empresas de aviación en manos de empresarios inescrupulosos y ajenos por completo al negocio fueron llevadas a la quiebra; las carreteras concesionadas son parte, también, del paquete de rescate financiero del gobierno “zedillista”, el cual sólo en este rubro había significado en costo fiscal en 1996 más de 26 mil millones de pesos (unos 3 mil 500 millones de dólares); Asemex, la principal compañía aseguradora del país en manos de Ángel Isidoro Rodríguez tras su privatización, fue intervenida por el gobierno y rematada, por sólo 955 millones de pesos (un poco más de 122 millones de dólares) por el 70% de sus acciones, al Consorcio de Desarrollo de Negocios, representado por Pedro Aspe, quien fuera secretario de Hacienda en el gobierno de Carlos Salinas.

Pero el mayor desastre, como hemos señalado, es el de los bancos reprivatizados, los cuales en los tres primeros años en manos privadas habían tenido grandes utilidades que fueron dilapidadas.

El proceso virtualmente cerrado de privatización de los bancos, constreñido a un pequeño grupo de empresarios promovidos por el gobierno salinista, mostró sus grandes debilidades en el momento de las dificultades económicas desatadas por la crisis de 1995. Junto a la inexperiencia evidente que mostraron los nuevos banqueros en el manejo del crédito, en el marco de un sobreendeudamiento del sector privado, hoy es claro que la corrupción se convirtió en uno de los factores presentes en la quiebra de varios de los bancos privatizados en el periodo presidencial de Carlos Salinas.

El primer fraude de enormes proporciones que salió a la luz pública fue el de Carlos Cabal Peniche, quien había adquirido el Banco de Cédulas Hipotecarias, BCH, el cual se denominó por su nuevo dueño Banco Unión. Cabal había sido uno de los principales empresarios en que se apoyó el régimen “salinista”, cabeza del proyecto gubernamental de desarrollo de un polo exportador en el sureste mexicano y

parte de aquellos empresarios que el pasado sexenio ostentaban su pertenencia al partido oficial. Dueño de varias empresas procesadoras de frutas, el presidente del Banco Unión dio cuantiosos préstamos sin garantías, que en realidad fueron autopréstamos, a través de empresas inexistentes. Su banco fue intervenido por las autoridades hacendarias y su red de sucursales y títulos de crédito fueron vendidos en noviembre de 1996 a Banca Promex, la cual, a su vez, fue fusionada en marzo de este año a Bancomer. Cabal Peniche, quien fue prófugo de la justicia durante varios años y hasta hace muy poco se desconocía su paradero, se encuentra actualmente en proceso judicial.

Otros casos escandalosos, como son los de Gerardo de Prevoisin, quien fue presidente de Aeroméxico y de Mexicana de Aviación, Jorge Lankenau, accionista mayoritario de Banca Confía (institución que terminó siendo rematada al Citibank por el valor en libros de Confía y 45 millones de dólares), y Ángel Isidoro Rodríguez, que era el dueño principal del grupo financiero Asemex-Banpaís, todos ellos acusados por acciones ilícitas que llevaron a sus empresas a la total quiebra, no hacen sino confirmar el hecho de que estamos ante un fenómeno de la mayor relevancia. No se trata de simples actos aislados de corruptelas o malos manejos empresariales, sino de puntas de una intrincada madeja de complicidades y cobijos del poder político y el poder económico.

Las declaraciones de todos ellos, en el sentido de que el apoyo que expresaron bajo el salinismo al PRI implicó recursos económicos de gran cuantía,¹⁴ revelan con claridad una parte

14 En el caso de Gerardo de Prevoisin, dueño principal de las líneas de aviación privatizadas, ha sido acusado de desviar recursos de Aeroméxico no sólo a cuentas privadas sino a las finanzas del partido oficial. El monto aportado por de Prevoisin, quien hasta fines de 1998 se encontraba en manos de la justicia de Suiza, a la campaña presidencial de Ernesto Zedillo se han calculado en 8 millones de dólares. También Jorge Lankenau e Isidoro Rodríguez (conocido como "El Divino") han confesado sus apoyos económicos al PRI. Los donativos de Cabal Peniche al priísmo nacional y del estado de Tabasco, así como sus

de los lazos complicitarios y en varias ocasiones fraudulentos que labraron los principales funcionarios gubernamentales con aquellos empresarios que apoyaron la llamada modernización del país y que, en particular, salieron beneficiados con las políticas de apertura y privatización.

El silencio de Ernesto Zedillo ante esto, aún cuando posiblemente se trata de recursos que fueron a parar a su campaña electoral por la presidencia, así como el rechazo que ha mantenido ante las denuncias y señalamientos críticos a sus programas de saneamiento financiero, mismos que el gobierno pretende convertir en deuda pública, lo mismo que la negativa de los principales representantes de los empresarios mexicanos para esclarecer las operaciones del Fobaproa, expresan la decisión del bloque dominante de persistir no sólo en una política con altos costos para México, sino en una forma determinada de ejercer el poder (uno de cuyos componentes medulares es la corrupción), pese a las imprevisibles consecuencias que esto puede tener.

Hemos señalado que la actuación gubernamental ante la crisis bancaria implica una nueva recomposición del segmento oligárquico que controla el sistema financiero del país. Sin embargo, habría que añadir que, a diferencia de las condiciones propicias con las que contó el gobierno "salinista" para intervenir en el diseño de la cúpula financiera del capital privado mexicano, hoy el gobierno de Ernesto Zedillo se enfrenta a grandes dificultades que ponen en riesgo el acuerdo sustancial alcanzado el sexenio pasado con la cúpula empresarial. Si bien es cierto que la confrontación ha estado, hasta ahora, constreñida a aquellos empresarios contra los cuales se ha ejercido denuncia penal por malos o sucios manejos en sus empresas o bancos, también es verdad que el escándalo nacional que implica el Fobaproa pone en cuestión el oscuro entramado creado entre el poder económico y el poder político de México.

Bibliografía

Aspe, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México.

Concheiro Bórquez, Elvira, 1994. "Transferencias de poder", en Word Media Network, en *La Jornada*, Los poderes planetarios, junio.

_____, 1995. *¿Cuentas claras?*, en *La Jornada*, noviembre.

_____, 1996. *El gran acuerdo: Empresarios y gobierno en la modernización salinista*, ERA, México.

Diario Oficial de la Federación, "Acuerdo presidencial que establece los principios y bases de la desincorporación de las sociedades nacionales de crédito", México, 5 de septiembre de 1990.

Resumen Ejecutivo de las Operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, s/f.

Rivera, M.A. y A.Toledo, (coord.), 1998. *La economía mexicana después de la crisis del peso*, UNAM-UAM, México.

Salinas de Gortari, Carlos, 1989. "Primer Informe de Gobierno", en *Gobierno Mexicano*, núm.12, México, noviembre.

_____, 1990. "Reformando al Estado", en revista *Nexos*, núm. 148, abril.

SHCP, Unidad de Desincorporación de entidades Paraestatales, 1994. *El proceso de enajenación de entidades paraestatales*, México, noviembre.

_____ y SECOGEF, 1994. Desincorporación de Entidades Paraestatales. Información básica de los procesos del 1o. de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993, SHCP-SECOGEF-FCE, México.

GLOBALIZACIÓN Y SOBERANÍA ALIMENTARIA. Una reflexión sobre los efectos de la privatización en México

María Tarrío García
Luciano Concheiro Bórquez¹

Actualmente la interdependencia global se celebra como un bien evidente en sí mismo. Se piensa que el camino real hacia el desarrollo, la paz y la armonía es la conquista implacable del mercado de cada nación por todas las otras naciones. La palabra “globalización” tiene connotaciones políticamente correctas, mientras que la palabra ‘nacionalismo’ se ha vuelto peyorativa (Herman E. Dayle).

Introducción

La administración de Miguel de la Madrid marca el fin de un importante periodo de la historia y del sistema político económico mexicano y el nacimiento de otro de diferente signo. Representa el cambio del sistema político mexicano nacido de la revolución de 1910, la primera revolución agraria del siglo XX, un movimiento armado cuyos intérpretes de la lucha agraria han sido los campesinos, a un sistema que desconoce los objetivos de la revolución y de sus correspondientes bases campesinas a un modelo teóricamente regido por la eficiencia y la competitividad, regulado por el

1 Profesora-investigadora y profesor-investigador, respectivamente, del Departamento de Producción Económica, de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

mercado al margen de cualquier consideración, e incluso aspiración de bienestar social generalizado. Un nuevo modelo que invade al mundo desde los países desarrollados y las instituciones financieras supranacionales. En esta nueva etapa es la razón instrumental y la racionalidad económica la que debe guiar todo proceso y esta racionalidad se mide en el mercado global de acuerdo a las ventajas comparativas y competitivas.

Si este nuevo sistema representa el futuro ¿qué estamos dejando en el pasado? Para algunos “un pasado reciente que se idealiza y se recuerda con una nostalgia que no merece” (Almeyra, 1998: 23). Pero, cuando un pasado lleva a la nostalgia ¿no será porque lo que se vislumbra como futuro no ofrece nada mejor? Posiblemente nos estemos ubicando en dos extremos opuestos y a lo largo del trabajo sea necesario situarnos en una posición objetiva de la realidad. Indudablemente dejamos una historia de grandes intereses y limitaciones en el orden social, económico y político, una sociedad polarizada entre un pequeño grupo en la abundancia y grandes contingentes de población en la miseria. Entramos a un sistema que despoja al trabajador de las escasas certidumbres adquiridas en la lucha social, sin ofrecerle nada en el futuro. El enorme desarrollo histórico no nos está llevando a un sistema mejor, que supere las limitaciones anteriores en que los grandes beneficios alcanzados se conviertan con el advenimiento del tercer milenio en el bienestar generalizado para la ciudadanía global. Que se pueda actuar sin que empresa o ciudadano reaccione con violencia cuando se trate de cuidar los recursos naturales.

En esta ruptura con la historia, atrás dejamos lo que expresa (el reparto agrario y la tierra, la utopía), la lucha de los campesinos en contra de la dictadura “porfiriana” para acabar con un sistema hacendario injusto de concentración de la tierra, para conseguir un trozo donde cosechar para su sobrevivencia, la lucha que lleva escrita una utopía contenida en el lema “zapatista”: “La tierra es para quien la trabaja”. En esta lucha campesina la tierra se presenta como el principal objetivo de revolucionario. La finalidad es la transformación de un sistema injusto de concentración-exclusión por otro construido

en torno al ansia de justicia y al reparto agrario. La reconstrucción del sistema para el nacimiento de la nueva sociedad en donde los campesinos serían las bases sociales del nuevo Estado en el campo mexicano. Y algo de esto se está perdiendo, aún aceptando que había que enderezar el rumbo.

El sistema político mexicano salido de la revolución de 1910, incluía una construcción teórica e ideológica en torno a los ideales revolucionarios de justicia, equidad y de un mejor reparto de la riqueza nacional, y en torno a este evento se gestó la cultura de la revolución que contenía (o articulaba) la idiosincrasia del pueblo mexicano, con múltiples formas de expresión culturales y artísticas, desde las artes plásticas, al cine y al teatro, los temas revolucionarios llevados al cine representaron la "época de oro" del cine mexicano, se desarrolló el folklore, la música y las canciones populares referidas a este evento. La revolución mexicana ha sido una gran fuente de inspiración. Se escribieron mitos y leyendas y también importantes obras literarias; fue objeto de una profunda investigación científica de reconocidos intelectuales nacionales y extranjeros, con obras muy controvertidas y polémicas y acaloradas y fructíferas discusiones. Asimismo, en la posrevolución y su sistema de tenencia ejidal y comunal, denominados por el gobierno "salinista" como sector social, se escribieron obras científicas tanto sobre el reparto como del funcionamiento y la importancia del sistema ejidal y comunal; una importante producción científica en torno a la cuestión agraria forma parte del legado que nos dejó la revolución mexicana. El ejido y la comunidad contaron y cuentan con simpatizantes y detractores, sobre todo desde ciertos sectores de la burguesía mexicana y sus ideólogos que en la existencia de este sistema de tenencia encontraron más razones políticas que productivas.

La estructura corporativa ha sido uno de los fundamentos del sistema político, por cierto muy controvertido, y también un mecanismo de representación y control. Las organizaciones campesinas han constituido la principal base social del Estado en el campo. A través de esta estructura las organizaciones han mantenido una relación orgánica con el Estado que además de la representatividad

le permitió convertirse en interlocutor y convertirse en una vía de negociación para canalizar los intereses del gremio y la institucionalización de las demandas sociales (De Ita, 1994: 25). Esta relación significaba de facto, una alianza Estado–campesinos que se fue debilitando hacia el final de la época revolucionaria y que incluso para algunos se dio la ruptura del pacto establecido entre ambos.

A pesar de las múltiples deficiencias del sistema, ampliamente conocidas y reconocidas y que ya no vamos a citar aquí, la reforma agraria y el consecuente reparto de tierra, tuvo una finalidad de justicia social y cumplió un importante papel en la industrialización del país; no obstante los ejidatarios tuvieron un papel subordinado que favoreció a importantes grupos industriales a los que pudo aportar bienes, salario y materias primas a bajo precio. Las transferencias, a través de éstos y otros mecanismos, hacia los demás sectores pusieron fin a la llamada “época dorada” de la agricultura mexicana, que a fines de la década de los sesenta mostraba una evidente pérdida de dinamismo; no pudo responder a la demanda nacional, acrecentada por la incorporación de modelos industriales de producción de carne y la demanda fue cubierta mediante volúmenes crecientes de importaciones de granos. Esta agricultura respondió a los estímulos, si bien éstos fueron cada vez más escasos. Los cortos años del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), así lo demostraron y a un crecimiento en los recursos para el campo el sector correspondió con un aumento notable en la producción.

Con la administración de Miguel de la Madrid comienzan los grandes cambios del sistema político mexicano. El presidente asume las recetas neoliberales a través de las tesis, que imponen los organismos financieros Internacionales, Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI), del “Estado obeso” y “Estado mínimo” y se dedica a la labor estética del adelgazamiento necesario para una mejor salud de la economía mexicana. Estas tesis se convierten en recetas aplicables a todos los países del Tercer Mundo. Detrás de las medidas de estos organismos subyace la idea de liberación de los espacios económicos en manos de los Estados nacionales, para favorecer a los grupos de capital privado, sin hacerle ninguna conce-

sión social a la población de estos países. La aceptación del nuevo sistema representa un claro corte con la política de la revolución mexicana, comienza el desmantelamiento y venta acelerada del patrimonio de la nación al que el gobierno se refiere con el eufemismo de desincorporación.

Algunos investigadores definen a esta administración como "El periodo de la transición a la modernidad", (Garavito y Bolívar, 1990: 17),² que se va afirmar e intensificar su programa, principalmente en lo que se refiere al campo, en la administración "salinista". Para otros, el sexenio de Carlos Salinas sería la continuación de la anterior dado que era él quien tomaba las grandes decisiones políticas y económicas nacionales.

La política "madridista" para el campo representa una ruptura de la política revolucionaria ya comentada, y una etapa en la que desaparecen los pactos con los actores de la revolución y la incorporación del sistema neoliberal para el sector. En primer lugar se da un desencuentro con el campesinado y los compromisos revolucionarios, que se expresa también en el reparto agrario.

En esta administración se van echando los cimientos de lo que sería las grandes transformaciones de la política agraria, agrícola y alimentaria nacional, como puede observarse en los documentos de la época.

Aun cuando la política del gobierno de José López Portillo tuvo una orientación marcadamente empresarial, todavía hizo algunas concesiones a los campesinos, como el importante gasto público canalizado al sector agropecuario a través del SAM. La administración de la

2 Incluso comienza desde José López Portillo, a pesar de que actualmente se asume como el último gobierno revolucionario. "Conscientes o inconscientes de esta situación, al alero del gobierno de José López Portillo se había ido desarrollando una línea "técnica" prácticamente ajena a la política tradicional del PRI. La mejor expresión de este grupo se había desarrollado en torno a la elaboración del Plan Global, el que sería la prueba piloto para el sexenio a venir. En torno a este plan destacan dos futuros presidentes: Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari (Garavito y Bolívar, 1990: 19).

Madrid, revirtió completamente esta orientación calificada de “populista” y dismanteló el SAM, bajo los niveles de los subsidios, aumentó los precios de los diversos insumos agropecuarios, redujo en términos reales los precios de garantía y restringió severamente el crédito y el acceso al seguro agrícola. Eran los inicios de la política de austeridad neoliberal (Mackinlay, 1991: 150).

Una de las principales preocupaciones de política agraria consistía en dar seguridad jurídica, tanto al sector social como al privado, en torno a ello se elaboró el principal programa para el campo (Mackinlay, 1991: 150). La política seguida por el gobierno lleva a un desencuentro entre el Estado y los campesinos, por el elevado costo de los insumos frente a una política de precios de garantía de maíz que no remuneraban los costos de producción. El descontento dio lugar a los grandes movimientos por los precios de este producto en Nayarit, Chihuahua y Chiapas. “Esos movimientos cuestionaban la relación del Estado con los campesinos y su particular expresión en la política agrícola” (De Ita, 1997: 1).

Otro problema, reseñado anteriormente, fue la ruptura con los principios de autosuficiencia y soberanía en materia de alimentos que pone en riesgo la autodeterminación del país. El uso del poder alimentario en contra de algunos países y la amenaza de utilización constante del arma alimentaria, que llevó a ciertos funcionarios del gobierno de José López Portillo a impulsar una estrategia que contemplara la autosuficiencia, las políticas para revertir la tendencia se diluyeron rápidamente ante el impacto neoliberal que comenzaría con Miguel de la Madrid. A este presidente corresponde la eliminación del SAM, al que algunos autores se refieren como la “última llamada a escena de los proyectos nacionales de autoabasto” (Moguel y otros, 1990: 158) y que tenía como objetivo alcanzar la autosuficiencia alimentaria. Miguel de la Madrid, el primer presidente neoliberal, se encargaría de eliminar el SAM, a los quince días de asumir la presidencia. Con ello eliminaría también la esperanza de la autosuficiencia y soberanía alimentaria de México.

Otra medida decisiva de su política para el campo fue la apertura del sector agropecuario en 1985. Esta política comienza a funcionar

plenamente a partir de 1988. La administración de Carlos Salinas de Gortari refuerza y profundiza la apertura del sector mediante toda una serie de medidas unilaterales de desprotección arancelaria que impactan de manera negativa a varias ramas productivas del campo mexicano principalmente al sector de granos básicos. Los productores mexicanos se ven obligados a enfrentar los retos externos de la apertura en condiciones de total desigualdad lo que representa una total asimetría en las reglas del juego para los productores nacionales con los del vecino país del norte que gozan de elevados subsidios y privilegios por parte de sus gobiernos.

Estas reglas establecidas por el gobierno mexicano sin contar con los campesinos del país, afectan de manera profunda a los productores, acentúan la dependencia alimentaria e implican la pérdida de la soberanía nacional en la materia. Las medidas van acompañadas de otras, que todavía implican mayor vulnerabilidad para los productores mexicanos, como la desincorporación de la industria de insumos agropecuarios, eliminación de los sistemas de crédito oficial, de los precios de garantía. La agricultura entra a un sistema de desregulación oficial dejando al libre mercado la autoregulación del precio de los productos agrícolas. Estas medidas se dan en un contexto de precios deprimidos en el mercado mundial. El mercado interno es invadido por productos subsidiados por los aparatos gubernamentales de los países exportadores y los productores mexicanos son víctimas de la competencia desleal en su propio país. *Esta política respondía al principio axiomático del gobierno de que la apertura comercial conllevaría la modernización del campo mexicano.*

En el mismo discurso oficial se da un cambio de conceptos, los relativos a la revolución mexicana dan paso a un discurso que incluye libre mercado, ventajas comparativas, competitividad, eficiencia, productividad que anuncian el cambio de objetivos de las políticas gubernamentales. No obstante la ruptura con el pasado histórico mediante la justificación de los cambios al artículo 27 constitucional, resultaba tan drástica que el presidente Salinas prefirió hacerlo bajo el eufemismo de “reforma a la revolución”. Este era el comienzo de la reforma jurídica integral del campo mexicano, uno de cuyos objetivos estaba

en la total mercantilización de la producción e incluso fueron orientados a la posible enajenación de las tierras ejidales en la perspectiva de una perspectiva del funcionamiento de las ventajas comparativas y competitivas. Siempre se denostó la producción para el autoconsumo y nunca se consideró la producción para el mercado nacional, un mercado con 100 millones de consumidores de alimentos, *más de acuerdo con los principios de una economía moral que coloca al hombre en el centro de la producción y de toda actuación.*

Este trabajo tiene como objetivos analizar las políticas neoliberales para el sector agropecuario respecto al uso de los espacios y de los recursos naturales del país en el sistema global; la reconversión productiva de la agricultura del país negociada por el gobierno en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el grado de dependencia del país en cuanto a la seguridad y soberanía alimentaria y a las promesas contenidas en el proyecto de modernización del campo mexicano y en el discurso gubernamental.

Campo y neoliberalismo: la agricultura en el 'Estado mínimo'

A pesar de que todos los países se vieron sometidos a ciertas directrices mundiales para promover políticas de ajuste y reforma estructural, en ningún país latinoamericano se aplicaron medidas tan drásticas en tiempos excesivamente cortos como en el caso de México. El adelgazamiento del Estado que comenzó con Miguel de la Madrid se insertó en el proyecto neoconservador que se expresaba en un modelo neoliberal, para todos los países del mundo. Estos cambios fueron acompañados de un debate fuertemente ideologizado, en una etapa que declaraba el fin de la historia y el fin de las ideologías y en el marco de la controversia del mercado *versus* el Estado.

Situados en un falso dilema, los funcionarios neoliberales consideraron que la intervención estatal era la causa de todos las distorsiones y desequilibrios que presentaban los procesos económicos en los países de la región latinoamericana y de todos los países en

desarrollo (Gómez, 1994: 328). Consecuentemente comienza un proceso de desincorporación³ de las empresas de control estatal. De acuerdo con el discurso gubernamental las políticas neoliberales buscaban romper la inercia, mediante la privatización generalizada del patrimonio de la nación para dar paso a un modelo con criterios de competitividad y eficiencia, regulado por el mercado al margen de cualquier criterio de empresa social que de alguna manera caracterizaba a la empresa en el Estado de bienestar. Es la razón instrumental y la racionalidad económica la que deberían guiar todo proceso y esta racionalidad se puede medir en el mercado global de acuerdo a las ventajas comparativas y competitivas.⁴

La agricultura no quedaría al margen de los objetivos de la política oficial. Tampoco el sector productor de alimentos básicos⁵ pudo mantenerse a resguardo del mercado global.⁶ El tema fue centro de grandes debates por la necesidad de mantener el sistema alimentario nacional al margen del mercado global tanto para resguardar la seguridad alimentaria, debido a la existencia de un mercado mundial de alimentos concentrado y hegemónico y evitar la vulnerabilidad ante un posible regreso a la política de poder alimentario así como para mantener la soberanía ante algo tan sensible y estratégico como son los alimentos. Sin importar los cuestionamientos, la apertura comercial del sector agropecuario, que ya había comenzado en 1985, se profundiza. A partir de 1988, se eliminan los obstáculos a la apertura, incluidos los controles arancelarios, sobre todo a partir de las negociaciones del TLCAN. A comienzo de la década actual el sector sufre

3 El término es un eufemismo.

4 Esto es en teoría, en la práctica el sistema es muy sensible para rescatar a los grandes capitales privados, en el caso que sufran pérdidas y para garantizarle tasas de ganancia elevadas siguiendo el *modus operandi* de R. Reagan de transferir el dinero de los pobres a los acaudalados.

5 Se denominan alimentos básicos al conjunto de la producción de granos, leguminosas y oleaginosas, que representa la base de la dieta alimentaria de la población.

6 Un mercado global que en el caso de México, apenas sobrepasa el mercado norteamericano.

profundos cambios que involucran a la industria paraestatal de insumos y transformación, la eliminación de los sistemas de crédito oficial precios de garantía, la desregulación dejando al libre mercado la autorregulación del sistema económico.

La apertura comercial fue acompañada del retiro de subsidios a los principales insumos: fertilizantes, semillas mejoradas, electricidad, agua, eliminación de los precios de garantía y la reducción nominal de los precios internos para alinearlos con los internacionales (FIRA, 1996: 17). Esto se da en un contexto con precios deprimidos en el mercado mundial. El mercado interno es invadido por productos a muy bajo precio, cuyo diferencial entre el mercado externo y el interno son subsidiados por sus aparatos gubernamentales. De esta forma, los productores mexicanos fueron víctimas de la competencia desleal, desde el vecino país, su propio mercado.

Una de las premisas del gobierno consistía en que la apertura comercial del sector agropecuario conllevaría una modernización obligada por la necesidad de ser eficientes y competitivos, lo que hacía impostergable las transformaciones jurídicas adecuadas que facilitarían la movilidad de todos los factores de la producción, principalmente la tierra del sector social. Esos requisitos proporcionan seguridad y confianza a los inversionistas y exportadores, lo cual nos permitirá exportar más y crear más empleos y mejor remunerados (Salinas de Gortari, 1994: vii y viii; Tarrio y Concheiro, 1998: 178).

Todo ello va acompañado de la reforma al marco jurídico legal que incluye la reforma al artículo 27 constitucional, Ley de crédito, de aguas, y forestal, que se agrega a la apertura de productos alimentarios, misma que se dio de manera unilateral, sin mediar un plazo gradual de desgravación. La reforma al artículo 27, abre la puerta a la privatización de las tierras del sector social, que acompañadas por otras medidas adicionales y la ausencia de precios de garantía y apoyos económicos hacen al ejidatario sumamente vulnerable ante la voracidad de otros actores.

Si bien otros países del continente, sometidos a las mismas presiones, se reservaron y mantuvieron ciertos márgenes de maniobra en la aplicación de sus políticas alimentarias. México no dejó ningún espacio a resguardo; todo lo sacrificó en el altar de la globalización y a nombre del libre mercado.

Contexto global y especialización de los espacios productivos nacionales. El pasado reciente

En 1995 se perfilaban dos líneas de acción en la política gubernamental que se presentaba como causa y efecto de una misma fenomenología cuyo origen estaba en las reformas rurales y la apertura comercial profundizada mediante el TLCAN, que van perfilando ciertas tendencias de la política gubernamental: a) retiro de la producción general de granos manteniendo solamente los espacios que sean eficientes y altamente competitivos, integrados por empresas modernas ampliamente capitalizadas, capaces de producir con ventaja en un mercado globalizado; b) las tierras que se están dedicando a productos no competitivos deberán reconvertirse de acuerdo a sus potencialidades; de esta manera quedarían fuera de la producción de granos, amplias superficies, principalmente del sector social, que no pueden competir con productos importados a precios subsidiados, que serían dedicadas a pastizales, plantaciones forestales de eucalipto, frutales y productos exóticos: pimienta, canela vainilla, etcétera (SRA, 1991: 41).

Un primer paso para esta especialización se dio con la apertura comercial unilateral, a partir de 1985, que afectó de manera significativa a los productores nacionales de granos básicos. Se profundizó más tarde con la eliminación de subsidios y precios de garantía internos frente a un mercado mundial caracterizado por una agricultura fuertemente subsidiada. Los productores nacionales, en condiciones de inferioridad, debieron enfrentar la competencia en el mercado interno (Fernández Ortiz y Tarrío, 1995) vulnerando la soberanía alimentaria nacional. Esta tendencia se profundizó en las nego-

ciaciones del TLCAN, al ceder los negociadores mexicanos los espacios relativos al mercado nacional de granos básicos, de acuerdo con los intereses de los negociadores estadounidenses para orientarse hacia productos con “mayores ventajas comparativas y competitivas en el mercado mundial”, principalmente en el de América del Norte. La reconversión de la agricultura, principalmente el sector de granos, era uno de los objetivos de los negociadores de los países miembros, principalmente de los Estados Unidos, que encontraban en México un excelente mercado para la producción norteamericana. De esta manera la agricultura mexicana más que responder a los requerimientos internos se adaptaría a los productos complementarios de la producción norteamericana. ¿Cómo negociar sectores productivos tan vulnerables como los granos sin tomar en cuenta la historia, las necesidades sociales y la seguridad alimentaria de la nación?

Una evaluación de los supuestos y de los productos con aparente ventaja en el mercado norteamericano nos ubicó en las magras ventajas del TLCAN para la agricultura del país, los impactos que este Tratado está teniendo en los productores y la dependencia alimentaria, que se acrecienta año con año. No obstante la situación desfavorable para el sector a partir del TLCAN y de la aplicación de normas no arancelarias para algunos productos mexicanos y el desconocimiento de los acuerdos en otros casos, el gobierno mexicano no parece haber renunciado a seguir el programa de reconversión productiva del sector agropecuario, apoyado por un préstamo facilitado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este crédito, contratado en mayo de 1995, por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari bajo el título de Programa de Reconversión Productiva Rural, se considera como el instrumento que permite consolidar las reformas iniciadas en el sexenio de 1988-94. Esta operación no hace honor a ningún acto de transparencia del gobierno mexicano, dado que se conoció dos años después de ser contratado, *porque el gobierno mexicano solicitó que se mantuviera en la más absoluta confidencialidad*. Además se trató de un crédito condicionado que el gobierno cumpla los acuerdos pactados por su antecesor. Estos serían:

- a) cancelación de apoyos a los precios al productor, particularmente los de garantía y concertación;
- b) eliminación gradual de los subsidios al consumidor, *incluida la tortilla* y mantenimiento de los precios alimentarios vigentes en materia alimentaria;
- c) pasar al PROCAMPO definitivo para *inducir a los productores de granos básicos su traslado a cultivos rentables, con subsidios en una primera etapa*;
- d) promover, con asesoría técnica en el diseño de los programas y estrategias gubernamentales, acciones que conduzcan a la construcción de los mercados de físicos agropecuarios, *para reducir la participación del sector público en la comercialización de los productos del campo*; y
- e) acelerar la privatización, concesión y/o cesión de los Almacenes Nacionales de Depósito y Boruconsa, lo que significará liberar más del 50% de la capacidad de almacenaje granelero del país (Rudiño, 1997: 20, subrayado nuestro).

El convenio se sustenta en tres líneas de acción coincidentes con las presentadas por el gobierno para el campo: la eliminación del subsidio vía precios a los productores rurales, la transferencia de la infraestructura gubernamental de almacenamiento y la formación de mercados de futuros en el país. Según el BID en 1993, el 90% de las tierras fértiles del país se destinaba a la producción de granos y en su etapa transitoria el PROCAMPO fue 'inconsistente' con la intención de reconvertir las tierras, porque llevó al aumento de la producción granelera (Rudiño, 1997: 20). En 1996 se realizó el segundo pago por cuatrocientos millones de dólares. No se dio a conocer el monto total del crédito, pero a juzgar por este segundo pago, tal parece que el gobierno mexicano vendió la soberanía y el derecho a la autodeterminación alimentaria por un plato de lentejas. En efecto,

las concesiones crediticias, además de los intereses sobre el capital que el país debe pagar, representan los pactos secretos de los gobiernos neoliberales a través de los cuales se compromete la soberanía de la nación a espaldas de los ciudadanos.

De acuerdo con las tendencias de la especialización y reconversión, nos parece oportuno hacer un comentario sobre las políticas gubernamentales para la modernización del estado de Chiapas (Villafuerte, 1998: 26 y ss). Después del levantamiento "zapatista" el gobierno del estado y algunas empresas construyeron el Fondo Chiapas para propiciar la modernización del estado, con proyectos que iban desde la inversión de cantidades millonarias en plantaciones forestales⁷ en los municipios del norte del estado, por el Grupo Pulsar, a la acuicultura, turismo, maquila etcétera. El Fondo Chiapas, constituido con un capital de 18 millones de pesos alcanzaba, en 1997, 100 millones a la vez que ha incorporado nuevos socios: Minsa, Maseca y Bital hasta llegar a un total de nueve socios.

Se trata de un fideicomiso cuyo propósito es alentar la inversión mediante la participación directa con una parte de capital y acciones, no más del 50%, para la administración de las empresas que fomentan es asumida por el empresario promotor. Los socios fundadores del Fondo Chiapas son unos grupos (consorcios empresariales y financieros): El Porvenir, Grupo Escorpión, Bancrecer, Serfin, Grupo Mexicano de Desarrollo, Grupo Modelo, Nafin y el gobierno del estado de Chiapas (Villafuerte, 1998: 26 y ss).

- 7 En cuanto a las Plantaciones Forestales, existe una controversia entre las opiniones de Villafuerte que dice que el proyecto del Grupo Pulsar se ha esfumado y se transfirieron los fondos de inversión a la International Paper, las inversiones que estaban destinadas a este rubro y el grupo de investigadores del Proyecto sobre Desarrollo Humano en Chiapas, de la UAM, que considera que los planes de este grupo se están concretando, el proyecto fue aceptado por la SEMARNAP y los técnicos del Grupo Pulsar ya están trabajando en la Selva Lacandona. Internet también tiene registrado al Grupo Pulsar.

La Semarnap concedió al grupo Pulsar el 90% de los fondos de inversión para el desarrollo de su proyecto de Plantaciones Forestales en la Selva Lacandona y el Norte de Chiapas y el 10% restante para los campesinos de la región (posiblemente será para reproducir la fuerza de trabajo de las explotaciones). Le concesionó también, la reserva de la biósfera de Montes Azules, como vivero y campo de experimentación de este grupo. La pérdida de la biodiversidad a favor de la empresa, para las plantaciones de eucalipto, incluso en la zona de reserva, puede representar un costo inmensamente alto para el país (Información de internet).

La propuesta de la SECOFI para Chiapas pone el acento en la reconversión productiva. Según Villafuerte, promueve una división internacional del trabajo agrícola enfocada a producir flores, postres y frutas para los países ricos. Su propuesta se sustenta en las ventajas comparativas y abarca actividades como: ganadería, silvicultura, pesca, turismo y agroindustria. El proyecto contempla la reconversión productiva con énfasis en la introducción de productos no tradicionales y el apoyo a las actividades de exportación que ya existen.

En contraparte se pretende desestimular el maíz disminuyendo la superficie sembrada en 50% y el café, cuya superficie se intenta reducirla en un tercio, de 231 hectáreas a sólo 76 mil. Mientras que en otros productos ya implantados cuya producción constituye la materia prima para los proyectos agroindustriales del Fondo Chiapas, caso del marañón que se pretende aumentar la superficie hasta 20 mil hectáreas, el cacao hasta 40 mil, mango a 20 mil, hule 15 mil y plátano hasta 40 mil, y otros productos más que ya forman parte del grupo de productos de exportación para los que se establece un sistema de incentivos (Villafuerte, 1998: 227). La reconversión productiva afectaría al 70% de los productores de café, un grupo constituido por ejidatarios o pequeños propietarios, aproximadamente unos 56 mil productores (Villafuerte, 1998, 233).

Cuadro 1
Proyectos y participantes en el fondo Chiapas

<i>Participantes</i>	<i>Proyectos</i>
1. Consorcio industrial Escorpión (Enrique Molina Sobrino)	Agrocomercializadora de exportación EXCE: exportación de pimienta gorda, miel de abeja y mango atahulfo
2. Grupo Mexicano de Desarrollo (Jorge Ballesteros Franco)	Plantaciones de hule: siembra de 1,753 hectáreas de un total de 2,000, en Palenque.
3. Corporación Financiera Internacional (Pedro Batalla Casanova)	Promotora de Marañón: planta procesadora de nuez de la India: participación de 706 ejidatarios como accionistas (genera 200 empleos para mujeres en la planta)
4. Grupo Modelo (Valentin Díez Morado)	Laboratorio post-larva de camarón Capamex con una capacidad instalada de 120 millones de larvas por año.
5. Grupo Empresarial El Porvenir (Rómulo Farrera Escudero)	Granja camaronícola en Pijijiapan: sistema de producción semi-intensivo de camarón blanco
6. Grupo Financiero Serfin (Adrián Sada González)	Planta extractora de aceite crudo de Palma Africana: capacidad de 6 toneladas por hora.
7. Bancrecer (Roberto Alcántara López)	
8. Banco Internacional (Adolfo del Valle Ruiz)	
9. Grupo Industrial Maseca (Roberto González Barrera)	
10. Grupo Minsa (Raymundo Gómez Flores)	
11. Gobierno del estado de Chiapas	
12. Nacional Financiera (Carlos Sales Gutiérrez)	

FUENTE: Villafuerte, 1998: 27.

Según Barreda esos espacios "...ofrecen un escenario interesante, en el cual los valles centrales y la región de los Altos de Chiapas quedan a cuatro o cinco horas del puerto de Coatzacoalcos o el posible puerto de altura en que se convertiría Villahermosa. Por ello Tabasco y Chiapas podrían funcionar efectivamente como un corredor secundario dentro del gran Istmo del Sureste" (1996: 23 y s). México se insertaría al mercado externo en una nueva especialización subordinada mediante la aportación de materias primas de la biodiversidad, de los productos elaborados en las maquiladoras mediante la explotación de la fuerza de trabajo en condiciones mínimas de reproducción social y de la elaboración de productos en las empresas altamente contaminantes, para las que se necesita fuerza de trabajo a bajo costo.

Cuadro 2

Propuesta de la Secofi para la "reconversion productiva"

<i>Producto</i>	<i>Superficie, has</i>	<i>Superficie, has</i>
Macadamia	350	15 000
Litchy	10 000	5 000
Palma	11 000	30 000
Palma africana	3 200	10 000
Barbasco	25 000	40 000
Plantaciones forestales	40 000	350 000
Carne bovina	78 000*	200 000*

* Toneladas

FUENTE: Villafuerte, 1998:27.

Políticas agrícolas y soberanía alimentaria

Política agrícola, producción, dependencia y soberanía alimentaria e incluso política agraria conforman un cuerpo de conceptos interrelacionados que son incluyentes o excluyentes de acuerdo con la ideo-

logía y a los intereses de los grupos gobernantes, y también de la relación de fuerzas que en un momento dado pueda modificar las tendencias. En principio su importancia está determinada por la ideología del grupo dominante e incluso por las tendencias globales de moda en las que un grupo le impone al mundo un sistema político-económico que presenta como “único camino a seguir”, en función de los intereses de los grandes centros de capital. En cuanto al sistema teórico conceptual referido a las realidades rurales los conceptos señalados están moldeados desde esas políticas y en función de los objetivos de las mismas, siendo conceptos socialmente vacíos que le dan al término un contenido diferente al de sus referentes históricos y que es contrapuesto al que socialmente le fue reconocido. En fin, estamos ante sistemas conceptuales a los que se le dan contenidos que lejos de responder a la realidad responden a los sofismas del discurso neoliberal.

La década de los sesenta representa el final de la época de oro para la agricultura mexicana, una época que ya venía anunciando su decadencia con la desaceleración de las tasas de crecimiento de la producción a partir de 1965. Con ella comienzan los análisis de la crisis de la agricultura y de la ruptura del mito de esa época dorada que poco tuvo de realidad. A partir de entonces la agricultura no pudo responder a los retos de las necesidades alimentarias del país que fueron cubiertas con constantes y crecientes importaciones, principalmente de granos básicos, y de carne en los últimos años de esta década, principalmente después de la apertura comercial del sector.

Enfrentar a los agricultores a los retos del mercado, era una de las estrategias del gobierno para modernizar la agricultura siguiendo el modelo estadounidense, mediante el quiebre de los pequeños productores, la privatización del sector social y la reorganización de la gran propiedad privada, tendiente a la creación de la empresa mercantil productora de granos. Esta situación se agravó con la crisis de los tesobonos de diciembre de 1994 y las elevadas tasas de interés que llevaron a la agricultura a una situación dramática de la que será difícil que pueda salir. Las elevadas tasas de interés que

afectan a los deudores y la capitalización de intereses sobre intereses llevó a la crisis a más de 9 millones y medio de personas desde empresarios y agricultores, a deudores hipotecarios, tarjetahabientes, etcétera. Muchos agricultores ricos cayeron también en cartera vencida de la que no pudieron salir. Por otra parte, los programas de “apoyo a los deudores” fueron elaborados por el gobierno y los banqueros, y más que favorecer a los deudores beneficiaron a los propietarios de los bancos. Actualmente 4 millones 600 mil productores corren el riesgo de perder sus propiedades, embargadas por los bancos. Este sería a grandes rasgos las problemáticas del sector agropecuario mexicano, a partir de la modernización neoliberal y en su inserción a la aldea global, aunque esta aldea global este referida casi exclusivamente al marco regional del TLCAN (Tarrío, Fernández Ortiz y Concheiro, 1996: 27-78; Tarrío y Concheiro, 1998: 173-222).

Producción y tendencias de los productos básicos

Una ligera mirada al Producto Interno Bruto Agropecuario (PIBA), entre 1993 y 1996, nos indica un índice de crecimiento negativo que descende de manera progresiva del 101 al 97.5%, un índice de crecimiento más bajo que el PNB. El PIBA presenta un índice de crecimiento del 0.9%, en 1994; -2.5%, en 1995; -0.6% en 1996; -1.4%, en 1997, y -5.3% en 1998 (estimado). En promedio, tendríamos en los últimos cinco años un crecimiento negativo del PIBA del -1.82%. La participación relativa del sector en el PIBA oscila entre 5.8%, en 1993 y 5.5% en 1996; si bien su participación casi se mantiene, es necesario considerar que la economía del país estuvo semiestancada. El índice de participación del 5.5% del PIBA en el PIB, fue el más bajo desde 1980, año en el que aportó el 16.64%, 6.18% en 1988 y 5.5% en 1996. Esta participación es proporcional al gasto público para el sector que se mantiene en proporciones similares. No obstante la proporción del gasto público para el agro es muy relativa si tenemos en cuenta la escasa efectividad de los programas y los sistemas viciados que los implementan.

Entre 1990 y 1998, las tierras dedicadas a la producción de granos aumentaron en 3.6%, las tierras cosechadas disminuyeron 5.2% y la producción de granos básicos, 12%. Si analizamos los granos de consumo humano directo, el incremento de la superficie destinada al arroz, sufrió en 1995, la mayor reducción para aumentar ligeramente hacia 1997 y 1998, si bien todavía no alcanzó los niveles de 1990. La superficie cosechada en 1997 fue 8.6% superior a la de 1990. A partir de 1996 se dio un incremento en la producción de arroz, alcanzando en 1998 un poco más de medio millón de toneladas, un incremento 30% superior al de 1990. La Unión Nacional de Productores de Arroz denunció reiteradamente en los últimos años importaciones de arroz en condiciones de competencia desleal que ponían en riesgo la producción nacional. El maíz en la misma etapa, 1990-98, tuvo un incremento de la superficie del 13.7%, 1.8% en la superficie cosechada y 27.2% en la producción. La superficie sembrada de frijol tuvo un ligero aumento, 1.6%; la diferencia entre la superficie sembrada y cosechada, en 1997, respecto a 1990, ha sido de 684.3 hectáreas, -42%, en 1997. La producción de frijol en 1997, ha sido menor en 24% a la de 1990, para 1998 se estima un incremento, pero los factores atmosféricos pueden disminuir las expectativas. Otro producto de consumo directo, que integra el grupo de granos básicos es el trigo. Desde 1990 la superficie destinada a este cereal aumentó ligeramente en 1991 y 1994 y a partir de esta fecha tuvo un ligero descenso. La superficie dedicada a este cereal disminuyó entre 1990 y 1998 en 8% y la producción en -5.6%. Los aumentos del arroz, frijol y maíz se consideraron sobre incrementos pronosticados para 1998; es posible que estas consideraciones se hayan estimado sin tomar en cuenta los problemas ocasionados por los fenómenos atmosféricos del Niño y la Niña y las cosechas sean menores a las expectativas.

La soya y el sorgo tuvieron descensos en la superficie sembrada y en la producción. La soya tuvo un descenso en la superficie sembrada del 47.8% y 63% en la producción. Parece que el descenso ha sido una constante en las semillas oleaginosas dado que también se observa en el cártamo, aunque menos acentuado, mientras la semilla

de algodón creció en 21%, un aumento que está muy relacionado con los vaivenes en el precio de la fibra algodón en el mercado (véanse cuadros 9, 10 y 11).

La situación que conocemos en el campo se nos hace poco coherente con las estadísticas de producción del sector agropecuario. La lógica entre las cifras globales, las problemáticas conocidas, como la escasez de créditos, eliminación de subsidios, incertidumbre en los precios y la situación de sobre-endeudamiento y embargos, de los productores endeudados. El crecimiento a partir de 1994, de las superficies sembradas y de los volúmenes producidos y entre éstos y los volúmenes importados nos plantean algunos interrogantes, ¿en dónde se almacenan 31 millones de toneladas de granos producidos y una cifra posiblemente superior a los 15 millones de toneladas importadas? En concreto, ¿en dónde se almacenan 46 millones de toneladas de granos después de haber vendido los Almacenes Nacionales de Depósito?, ¿cuánto estamos pagando por almacenar el total de los granos, producidos e importados, de los que dispone la nación, para cubrir las necesidades alimentarias?

Tal parece que el eficientismo y la modernización, que guía las políticas neoliberales se han convertido en una camisa de fuerza para el sector, y, como ya habíamos dicho en otra ocasión, dadas las persistentes tendencias, finalizaremos el siglo XX con la segunda década perdida para el agro mexicano.

Importaciones de granos básicos y seguridad alimentaria. Las dimensiones del problema

Mientras el índice de crecimiento de la producción de granos básicos fue del 112% desde 1990, año base 1998; el índice de crecimiento de las importaciones fue del 171% para el mismo periodo. Aun aceptando que se esté dando el crecimiento que dicen las estadísticas de la producción la producción interna de granos está muy lejos de responder a los requerimientos alimentarios nacionales.

de la agricultura mexicana. En 1986, con el ingreso de México al Sistema General sobre Aranceles y Comercio (por sus siglas en inglés GATT), los compromisos adquiridos por el país no sobrepasaban lo previsto en las reformas para la apertura comercial, y el trato de excepción recibido por el país ya no tenía efectos para la realidad mexicana. A pesar de que los derechos adquiridos en la cláusula de adhesión reflejan puntos importantes que sería necesario preservar dada la situación tanto de la economía como del sector, es justo reconocer que sería importante para el país aumentar la producción agrícola, mantener su régimen histórico de tenencia, proteger el ingreso y las oportunidades de empleo de los productores, la política del país ya seguía otros senderos (Fernández Ortiz y Tarrío, 1995 : 20). A partir de Miguel de la Madrid, comienzan los grandes cambios en la política y el destino de la agricultura mexicana cambio de dirección.

Si consideramos el crecimiento de las importaciones a partir de 1990, nos encontramos que el crecimiento de las importaciones de granos básicos fue 5.8 veces superior al crecimiento de la producción. Si relacionamos las variables producción y crecimiento demográfico, tenemos que mientras la producción aumentó 12% entre 1990 y 1998, el crecimiento de la población lo hizo en 18.7%; es decir, no hubo una correspondencia en el crecimiento entre población y producción de alimentos mientras que el crecimiento de las importaciones fue del 70.6% en los mismos años. El incremento de la producción más las importaciones darían un incremento del 26% en la disponibilidad de los granos básicos; un incremento del 7.3% superior al incremento demográfico, lo que indica que el aumento de las importaciones no sólo se explica por el crecimiento demográfico ni por el aumento de la demanda favorecida por un mejor nivel de vida de la población.

La dependencia alimentaria estaría dada por el peso de las importaciones en el consumo nacional y por la ausencia de una reserva técnica. Estamos integrados a un tratado regional de libre comercio en condiciones de total desigualdad, con dos potencias productoras

apoyos a sus productores que contrasta con la apertura total, sin medidas arancelarias graduales de México para los productos de esos países, incluso para los dos productos más estratégicos en la alimentación nacional: maíz y frijol. Las mismas políticas de reconversión productiva para el campo, muy al contrario del discurso gubernamental, no van en la dirección del libre mercado sino en la reorganización de la agricultura en función de los intereses estadounidenses, uno de ellos, el mercado mexicano de granos.

Si nada se produce la dependencia del mercado de granos norteamericano es total, y lo mismo pasa con la pérdida de la soberanía alimentaria. En cierta manera la política productiva del país la están dictando en el exterior.⁸

A partir de 1990, el volumen de importaciones representa una parte importante de la producción nacional que va desde 26 al 48% de la producción. Si consideramos las importaciones de granos básicos sobre la disponibilidad total de granos (producción más importaciones), éstas representan, en los 8 años entre, 20.5 al 32.3%. Es decir, la disponibilidad de granos básicos fue satisfecha entre un 20.5 y un 32% con las importaciones. Nuestra suficiencia y seguridad alimentaria oscilaría entre un 79.5% en las condiciones más favorables y 67.7% en 1998. Como vemos el nivel de autosuficiencia en granos básicos ha empeorado.

Otra dimensión del problema lo constituye el costo de las importaciones en un país con escasez de divisas por los compromisos de la deuda, éstas bien podrían utilizarse para estimular la producción interna. A pesar de que la caída de la demanda de Rusia y otros países, que provocaron la tendencia a la baja de los precios en el mercado mundial, las inversiones mexicanas en la importación de granos comprometen sumas nada despreciables de divisas. Sumas que aumentan a medida que se devalúa el peso (véanse cuadros 9, 10 y 11).

8 Al respecto, ver la forma como están ofertando la petroquímica y en función de qué intereses.

Cuadro 3

Relación entre crecimiento de la producción y de las importaciones de granos básicos

<i>Año</i>	<i>Indice de crecimiento producción</i>	<i>Indice crecimiento importaciones</i>	<i>% importaciones sobre producción</i>	<i>% importaciones sobre el volumen disponible</i>
	1990=100	1985=100		
1986		58.20		
1987		92.20		
1988		106.60		
1989		129.80		
1990		138.10	31.3	24.0
1991	93.4	106.40	26.0	20.5
1992	101.0	152.10	34.2	25.4
1993	96.5	130.00	30.6	23.4
1994	103.6	157.40	34.5	25.6
1995	103.6	133.10	29.1	22.6
1996	112.6	213.30	43.0	30.0
1997	110.5	165.00	33.8	25.3
1998*	112.0	235.60	48.0	32.3

* Estimado

En las negociaciones del TLCAN consiguió para el maíz la eliminación gradual de las barreras arancelarias en un plazo de 15 años. Este arancel disminuiría 15% en los primeros años, y en los nueve restantes las reducciones serían iguales hasta llegar a cero. En el primer año se establecería una cuota libre de arancel de 2.5 millones de toneladas de maíz, una cantidad aproximada a la que se venía importando. Tiempo después, el gobierno mexicano decidió no aplicar las tarifas arancelarias previstas a las importaciones sujetas a cuotas, lo que afectaría al maíz, frijol y carne de puerco.

La Secretaría de Comercio⁹ siguió una política de importaciones, sin consideración a la situación de los productores nacionales. Las injustificadas importaciones de maíz en 1996, fueron consideradas como un *dumping* de la Secretaría en contra de los productores. En el primer semestre de 1996 la preocupación central del gobierno mexicano, de las organizaciones de productores y de los consumidores industriales y pecuarios de granos básicos fue la amenaza de desabasto de alimentos en el país (agricultura consideraba que, por la sequía, podía darse una caída de la producción de maíz de 600 mil toneladas, lo que no era alarmante). A pesar de que los precios del mercado mundial eran elevados, entre abril de 1995 y abril de 1996 el precio por tonelada pasó de 110.7 dólares tonelada a 182.2,¹⁰ y que se había declarado que no se iba a recurrir a las importaciones, Conasupo decidió, a comienzos de 1996, importar un millón de toneladas de maíz; también Maseca,¹¹ optó por esta medida con importaciones de 500 mil toneladas y 2.5 millones de toneladas de harina de maíz. La Unión Nacional de Avicultores estimó que las importaciones de maíz y sorgo para uso pecuario alcanzarían más de 6 millones de toneladas de las cuales 5 serían de maíz se informaba de desabasto en varias regiones; en fin, una situación casi de pánico.

Este clima de incertidumbre provocado de manera artificial, fue aprovechado por los funcionarios de Comercio para aumentar las importaciones de maíz a precios elevados sin restricciones, y a niveles nunca vistos. *El 13 de junio la SECOFI informó que el gobierno federal autorizaba la importación de siete millones de toneladas de maíz sin arancel.* Justifica las importaciones en que por la sequía quedarían sin sembrar 640 mil hectáreas, y citaba como fuente de

9 Esta parte se basa en el trabajo de Ana de Ita, por parecernos de excepcional importancia.

10 Cotización promedio de maíz amarillo núm. 2, puesto en el golfo americano. *El Financiero* (15 de abril de 1996: 19ª).

11 Maseca, productora de harina de maíz, controla más del 55% del mercado interno (De Ita, 1997: 6-9).

información a la SAGAR, que poco antes había señalado que en muchas zonas se estaba ampliando su actividad para recuperar el ritmo de la siembra por lo que se reducirían las importaciones de granos. La Secofi "... se congratulaba de que el TLCAN garantizaría a México el acceso a los granos básicos necesarios..." (De Ita, 1997: 6-9).

Según Ana de Ita, las decisiones se tomaron en el Comité de Evaluación del Ejercicio de Cupos de Importación de Maíz que se realizó en la Secofi en el mes de junio al margen de los productores de granos que serían los más afectados por la liberalización de las importaciones.¹²

Este comité define las necesidades de importación de los productos básicos y está integrado por las secretarías de Agricultura y Comercio, Aserca, Conasupo y Andsa, y por los representantes de los principales consumidores de granos: los ganaderos, las empresas productoras de alimentos balanceados, las empresas industrializadoras de harina de maíz, la industria almidonera y las empresas comercializadoras (De Ita, 1997: 10).

En esa reunión se acordó la eliminación del arancel, cuando ya se habían importado un volumen cercano al millón de toneladas, por encima del cupo acordado sin ninguna restricción. A partir de junio Secofi autorizó la importación sin arancel de una cifra cercana a los 7 millones de toneladas. En total se importaron 5.8 millones¹³ de toneladas de maíz, principalmente de los Estados Unidos, libres de

12 Algunas empresas importadoras de maíz: "Anderson Clayton, Bachoco, Continental, Cargill, Elgo, Pilgrims, Pride y Purina; grupos empresariales de importancia nacional como: Aranal de Jalisco, Avícola del Mayab y Grupo porcícola, ambos de Yucatán; Productores Agropecuarios de Tehuacán; Lala de Coahuila y la Asociación Sinaloense de Engordadores. Los nombres sospechosamente ausentes de la lista, escondidos detrás de alguna empresa filial son Maseca y Minsa, que controlan el 70% del mercado de la harina de maíz en México. Estos y otros agentes presionaron por la ampliación de los cupos de importación sin arancel" (De Ita, 1997: 10).

13 Estas importaciones en 1996 en 121% respecto al año anterior y su valor en 185%. (De Ita, 1997: 10).

arancel, a pesar de que el TLCAN permitía un arancel del 189.2% *ad valorem* para el volumen que sobrepasara la cuota. Los precios de importación fueron siempre más altos que los precios internacionales mientras que a nivel interno los precios de referencia establecidos por la Conasupo se mantuvieron a niveles cercanos o más bajos a los precios de indiferencia. No deja de ser una paradoja que a la vez que se importaban grandes volúmenes de maíz la Sagar informaba de una producción para el ciclo primavera-verano de 14.7 millones de toneladas casi la producción más elevada de la década.

La importancia de las compras en el exterior no se justificaba por las necesidades internas de granos, radicaba en los programas de apoyo a las exportaciones agropecuarias que impulsa el gobierno de los Estados Unidos a través de la Commodity Credit Corporation, que garantizan a los importadores un financiamiento a tasas muy bajas de interés, del 7 al 8% anual, con plazos de hasta tres años de recuperación (De Ita, 1997: 10). De esta manera las importaciones autorizadas por la secretaría de Comercio son un *dumping* en contra los productores. Sin ninguna ética la Secofi impulsa la competencia desleal en contra de los productores nacionales en una actitud de favoritismo a un grupo de privilegiados de los últimos gobiernos, convirtiendo las importaciones en un negocio financiero (De Ita, 1997: 13).

Producción mundial y hegemonía alimentaria

A lo largo de este siglo y de manera más profunda a partir de la Segunda Guerra Mundial, la producción de los alimentos de consumo básico, como los cereales y oleaginosas, se concentra en un reducido número de países, principalmente desarrollados. Como producto de una nueva división del trabajo en el sector alimentario. Estos países tienen un fuerte dominio del SAM, mientras que la mayor parte de los países subdesarrollados, a pesar de caracterizarse como economías agroexportadoras, se transformaron de manera progresiva en importadores de una buena parte de los alimentos que consumen. Su depen-

dencia se da en los productos considerados como estratégicos por constituir el aporte fundamental de calorías y materias grasas a la dieta de la población y como tales son insustituibles.¹⁴ Paralelamente a este proceso se da una homogeneización de las dietas que favorece esta nueva relación del mercado mundial alimentario. A ello contribuyen los procesos de urbanización de los últimos años y todo un montaje publicitario desde los países desarrollados, para promover ciertos productos de clima templado.

Por la importancia de su producción mundial Estados Unidos se transforma en la primera potencia alimentaria del siglo XX, y con ello adquiere la capacidad de incidir en los precios y de ocupar una posición hegemónica que le permite utilizar los alimentos como “arma de presión ideológica”. A este país y a la Unión Europea corresponde un elevado porcentaje de la producción mundial de granos, carne y leche, en proporciones crecientes. El trigo producido por la Unión Europea y Estados Unidos, en 1970, representaba 26% de la producción mundial y en 1994 el 27.7%. Su participación en la producción mundial de maíz en 1970, fue del 45.6% y en 1994 fue del 50.5% y respecto a las oleaginosas los Estados Unidos pasaron del 25% en 1970 al 24.1% en 1994. La producción de leche de vaca representaba en 1970, el 42% y para 1994 el 39.3%; en la carne de bovino representaba en 1970 el 44% y para 1994 el 35.5% (FAO, 1995).

El poder de esos dos bloques en la producción mundial de alimentos es enorme y de ellos depende la seguridad alimentaria mundial. En 1993, la FAO denuncia que “sigue habiendo incertidumbre sobre los efectos de las políticas de los grandes países exportadores, sobre todo en relación con la aplicación, a mediados de 1993, de la reforma de la Política Agraria Común” (FAO, 1993: 8), y con la decisión de la Unión Europea, a partir de la Ronda de Uruguay, de abandonar la política productivista en aras de un proyecto de desarrollo sostenible.

14 Se denominan alimentos básicos al conjunto de la producción de granos, leguminosas y oleaginosas, que representa la base de la dieta alimentaria de la población.

Esta opción de la Unión Europea puede tener efectos en el comercio mundial de cereales,¹⁵ e indudablemente refuerza el poder alimentario de los Estados Unidos. La anterior preocupación de la FAO es una constatación de que la seguridad alimentaria mundial depende de las políticas de unos cuantos funcionarios de un reducido número de países desarrollados, cuyas posiciones de dominio, rapacidad e insensibilidad ante los países del Tercer Mundo, son históricamente conocidas y más todavía bajo el modelo actual.

En una publicación de 1995, la FAO comenta cómo han aparecido algunos rasgos paradójicos, en la dirección y composición del mercado mundial dado que han sido las economías que dependen menos del comercio agrícola las que consiguieron mayores avances en su cuota de mercado, mientras que los países que se caracterizan por su dependencia de la agricultura el saldo de su comercio se ha deteriorado e incluso ellos han estrechado su dependencia alimentaria del mercado mundial (202). Indudablemente, la apertura comercial en las condiciones actuales de desigualdad total en las reglas del juego, sin protección a la agricultura del Tercer Mundo, implica la paulatina liquidación de las mismas.

En las últimas décadas, del 57 al 67% de las transacciones mundiales de alimentos han procedido de un reducido grupo de países desarrollados, con un gran peso de América del Norte en la oferta mundial de alimentos. En 1991-93, el comercio mundial de cereales fue de 168 millones de toneladas, de las que 116 millones, 69%, correspondieron a América del Norte, en elevada proporción a Estados Unidos. En cuanto a las importaciones, 77%, fueron realizadas por los países subdesarrollados. Para el ciclo 1992-93, el comercio mundial de cereales fue de 162 millones de toneladas, de ellas, 71% correspondió a la misma región, mientras que el Tercer Mundo importó 76% del total de la oferta mundial (FAO, 1993: 16 y s). De ahí que cuando hablamos de apertura de mercado debemos plantearnos a quién favorece esta apertura. Ni siquiera son los agricultores de los

15 Véanse, Etxezarreta, y otros (1995), Ramos y Cruz (1995).

Cuadro 4
Producción mundial de cereales, pronósticos para 1998
(millones de toneladas)

	<i>Trigo</i>		<i>Cereales secundarios</i>		<i>Arroz (cáscara)</i>		<i>Total*</i>	
	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1997</i>	<i>1998*</i>
Asia	250.1	247.6	192.9	210.1	528.4	519.1	971.4	976.8
África	15.5	19.0	76.3	79.4	16.9	15.7	108.7	114.1
América Central	3.7	3.3	28.4	28.4	2.1	2.1	34.2	33.9
América del Sur	20	17	62.8	66.2	17.7	15.9	100.5	99.1
América del Norte	93	92.4	291	294	8.1	8.1	392.1	394.5
Europa	132.3	138.5	175.5	166.4	2.8	2.8	310.6	307.7
CEI	81.1	67.2	70.9	53.2	1.1	1.3	153	121.9
Oceanía	18.9	21.2	10	9	1.4	1.4	30.3	31.6
<i>Total Mundial</i>	<i>614.6</i>	<i>606.3</i>	<i>907.7</i>	<i>906.8</i>	<i>578.5</i>	<i>566.3</i>	<i>2 100.8</i>	<i>2 079.5</i>
% Europa y América del Norte sobre el total	36.6	38.8	51.3	50.7	1.9	1.9	33.4	33.7
Países en desarrollo	286.3	284.2	350.5	375.8	552.6	541.6	1 189.4	1 201.6
Países desarrollados	328.3	322.2	557.1	531	25.9	24.7	911.3	877.8
% del total en países en desarrollo	46.6	46.9	38.6	41.5	95.5	95.6	56.6	57.8
% del total en países desarrollados	53.4	53.1	61.4	58.5	4.5	4.4	43.4	42.2

países productores los más favorecidos. Existen otros actores que se aprovechan con ventaja del desarrollo del mercado mundial y éstos son un reducido número de empresas multinacionales.

Las empresas multinacionales ocupan un lugar modesto en la producción... agrícola, a diferencia de la amplia participación que tienen en el comercio de productos básicos agrícolas a menudo superior al 80%. En los Estados Unidos y la Unión Europea, en donde tienen su base la mayoría de las empresas multinacionales agrícolas, éstas controlan entre el 70 y el 80% del comercio internacionales de trigo, maíz y soya y cuatro empresas representan entre el 70 y el 90% de esa suma... también dominan la transformación primaria del maíz y de las semillas oleaginosas. El crecimiento de las exportaciones subvencionadas tanto en EE.UU. como en la Unión Europea que favorecieron la participación de las empresas multinacionales en el mercado internacional de cereales (OIT, 1996: 15).

Estas tendencias se profundizaron con la denominada globalización y la instrumentación de la política neoliberal caracterizada por la apertura comercial unilateral y un "libre mercado" que no es funcional para los productos de los países subdesarrollados. La concentración de la producción de granos y oleaginosas y el dominio del mercado mundial, por un reducido grupo de empresas multinacionales, hace más vulnerable la seguridad alimentaria de los países que tienen que abastecerse de alimentos en el mercado mundial (OIT, 1996: 17). Los países tercermundistas se especializan en productos cuyas ventajas comparativas radican en la baja remuneración de la fuerza de trabajo en general y del trabajo de los menores edad en particular.¹⁶

Por otra parte, los precios del mercado mundial son sensibles a cualquier fenómeno natural que pueda repercutir en los niveles de

16 "En los estados norteros de México, donde en los últimos años se ha extendido mucho la fruticultura y la producción de legumbres y hortalizas, del 20 al 35% de la fuerza de trabajo está constituida por niños de 8 a 14 años de edad" (OIT, 1996: 76).

producción, y las previsiones parecen indicar que se puede dar una tendencia alcista a comienzos de 1999 debido a las condiciones climáticas adversas por la sequía ocasionadas por el Niño y los huracanes y fuertes lluvias por la Niña, ambos fenómenos están ocurriendo fuera de época, lluvias muy tardías que se están prolongando más allá de lo normal. En septiembre de este año, 1998, la FAO informa que aumenta el número de países en desarrollo con problemas de suministros alimentarios. La fuerte sequía que sufrieron los países de América Latina relacionada con el Niño, afectó la cosecha de cereales de 98-99, en varios países de América Central y el Caribe, algunos de ellos con necesidad de ayuda de emergencia (FAO, 1998: 4 y s). Incluso los sucesivos pronósticos de la FAO sobre la cosecha mundial de cereales es descendente. Por otra parte las cosechas tendrían que compensar la disminución de la producción prevista en la Unión Europea, una tendencia que ya se viene dando en los últimos años, y la Comunidad de Estados Independientes (CEI).¹⁷

Todos estos fenómenos pueden modificar fuertemente los precios del mercado mundial y representar costos muy por encima de lo programado e incluso enfrentarse a periodos de escasez. ¿A cuánto ascienden las reservas estratégicas de granos con que cuenta el país? Un amplio margen de producción y de reservas es condición indispensable de una política alimentaria nacional para no verse enfrentado a las contingencias atmosféricas y del mercado, principalmente cuando existe una historia de hegemonía y poder alimentario, y para no verse sometido a presiones exteriores que condicionen los alimentos a la subordinación de otros productos o recursos.

La oferta mundial de alimentos está concentrada en un reducido número de países exportadores. En 1998-99 se considera que EE.UU. aportará 30% del total de los granos forrajeros mundiales. Se estima que el consumo mundial aumente 902.6 millones de toneladas, cifra récord en los últimos 28 años. Estos volúmenes están destinados

17 Tayikistán, Armenia, Azerbaiyán, Georgia y Rusia.

a la reconversión de granos en proteínas animales. Como alguien dijo, sería el milagro de los panes y los peces, pero completamente al revés, dada la reducción de calorías y proteínas vegetales en su conversión a proteínas animales. Una producción de alimentos para grupos de población de elevados ingresos, con un elevado consumo de calorías transformadas en proteínas animales.

¿Quiénes ofertan los cereales secundarios en el mercado mundial? Los principales exportadores en 1998 son Argentina, Australia, Canadá y la Unión Europea. Para el ciclo 1998-99, se prevé que la producción mundial de maíz alcance 600 millones de toneladas. El comercio mundial de maíz se estima en 71 millones de toneladas, y el principal exportador mundial de maíz en el mundo será EE.UU. con el 52% de la producción mundial. Los principales países exportadores de trigo, en el ciclo 1997-98, son: Estados Unidos, Canadá, La Unión Europea y Australia. Brasil será el mayor importador mundial de trigo. Como era de esperarse en el ciclo 1997-98, el 75 % de las exportaciones mundiales de arroz correspondieron a India, Pakistán; Tailandia; Vietnam y Estados Unidos, y el 24 % de las importaciones serán hechas por China, Brasil, Indonesia, Irán y la Unión Europea. En cuanto a la soya, el principal productor es Estados Unidos, con el 48% de la producción mundial y también el principal exportador (SAGAR, 1998: 6-10). Se da una escasa¹⁸ y concentrada oferta de productos alimentarios para grandes regiones necesitadas de alimentos que ponen en duda la idea de una producción que de manera obligada debe pasar por el mercado frente a una política enfocada a satisfacer las necesidades alimentarias en cada país.

Aunque la situación del mercado mundial en este momento no sea dramática, que la producción y la oferta de alimentos sea aceptable, los precios no sean demasiado altos, todavía nos queda el drama de un enorme contingente de población, excluida del acceso a los alimentos porque no tienen con que comprarlos. Una población

18 Consideramos que es una producción relativamente escasa para alimentar a todos los habitantes del planeta tuvieran acceso a la misma.

Cuadro 5
Importaciones mundiales de granos, pronóstico para 1998
(millones de toneladas)

	<i>Trigo</i>		<i>Cereales secundarios</i>		<i>Arroz (elaborado)</i>		<i>Total</i>	
	<i>1997-98</i>	<i>1998-99</i>	<i>1997-98</i>	<i>1998-99</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>1997-98</i>	<i>1998-99</i>
Asia	46.4	41.9	53.1	53	14.3	nd.	113.7	Nd
África	23.2	21.8	10.7	11.5	3.9	nd	37.8	Nd
América Central	5.0	5.3	9.8	9.8	1.3	nd	16.1	Nd
América del Sur	10.7	11.6	5.9	6.6	1.9	nd	18.5	Nd
América del Norte	2.5	2.5	4.0	3.1	0.6	nd	7.2	Nd
Europa	5.4	4.4	3.5	4.0	1.1	nd	10.0	Nd
CEI	2.5	2.7	0.3	0.3	0.4	nd	3.2	Nd
Oceanía	0.4	0.5	0.1	0.1	0.3	nd	0.8	Nd
<i>Total Mundial</i>	<i>96.1</i>	<i>90.5</i>	<i>87.3</i>	<i>88.5</i>	<i>23.8</i>	<i>20.2*</i>	<i>207.3</i>	<i>199.2</i>
Países en desarrollo	77.8	72.8	57.0	58.0	20.5	16.6	155.3	147.5
Países desarrollados	18.4	17.6	30.3	30.6	3.3	3.5	52.0	51.7
%/ total que importan los países en desarrollo	81.0	80.4	65.3	65.5	86.1	82.2	75.0	74.0
%/ total que importan los países desarrollados	19.0	19.6	34.7	34.5	13.9	17.8	25.0	26.0

creciente en el panorama mundial gracias a las políticas neoliberales que rigen al mundo. Una población cada vez más empobrecida que no cuenta con la mínima capacidad de compra para acceder a los alimentos, que vive en la incertidumbre, una población que aumenta cada día, paralelamente al discurso de los tecnócratas afirman que toda producción tienen que entrar a lo que denominan “libre mercado”. Esta población a la que denominan “población redundante”, a pesar de que su número aumenta cada día, está excluida del acceso al mercado alimentario. Posiblemente sea en el aspecto alimentario en donde se presentan las mayores paradojas e incoherencias de este sistema.

La necesidad de reservas técnicas para la seguridad alimentaria

Las reservas técnicas de granos responden a necesidades vitales y por tanto forman parte de las políticas estratégicas del gobierno y deben recibir más atención cuando las reservas están altamente concentradas en un reducido número de países, e incluso un solo país posee un elevado porcentaje de estas reservas y tiene posibilidades de una mayor concentración a futuro con tal de que así lo decida, lo que podríamos interpretar que ese país puede hacer uso del “poder alimentario”.¹⁹ Producción y reservas de alimentos son partes integrantes de la seguridad alimentaria y de la soberanía de un país.

¹⁹ Sobran expresiones del gobierno estadounidense sobre el poder que le confiere la dependencia alimentaria de una gran parte de los países del mundo, así como del uso de los alimentos como arma de presión política, una de ellas es el documento de la CIA, cuyo título en español sería: “Implicaciones potenciales de las tendencias en la población mundial, producción de alimentos y clima” (1994). Asimismo el de Emma Rothschild (1976), los trabajos de Pierre Spitz (1974 y 1973), por citar sólo algunos trabajos.

Tampoco encontramos información que de cuenta de inventarios o reservas alimentarias técnicas para el país. Sí encontramos inventarios mundiales de cereales en la información del gobierno mexicano, pero las reservas mundiales pertenecen a espacios nacionales específicos; la globalización no impide que pertenezcan a países con fronteras. Algo tan importante como las reservas de granos parecería que deben corresponder a políticas gubernamentales así como la infraestructura de almacenamiento. El gobierno dismanteló la infraestructura de almacenamiento de granos que era parte integrante del patrimonio de la nación, lo que indica que para los funcionarios actuales los alimentos son como cualquier otra mercancía sometida igualmente al negocio desde todos los ángulos en que ésta pueda tocar el mercado. Pero también forma parte de una mentalidad específica, quizá el Secretario de la Secofi piense que la globalización y el TLC le dan acceso a las reservas norteamericanas de alimentos.

Cuadro 6

Inventarios mundiales de granos, 1998-99
(millones de toneladas)

	<i>Forrajeros</i>		<i>Maiz</i>		<i>Trigo</i>		<i>Arroz</i>		<i>Soya</i>	
	Absol.	%	Absol.	%	Absol.	%	Absol.	%	Absol.	%
Mundial	130.70	100.00	81.06	100.00	134.28	100.00	50.96	100.00	19.68	100.00
EE. UU.	46.07	21.27	40.86	50.40	20.86	15.14	0.83	1.63	6.52	33.14
Otros	89.84	68.73	40.20	49.59	113.42	84.46	50.13	98.37	13.16	66.86

FUENTE: SAGAR, 1998: 6-10.

Políticas de apoyo a la agricultura. PROCAMPO y ASERCA

Procampo es creado a finales del sexenio pasado como un Programa de apoyo directo a los agricultores. Después del dismantelamiento de la infraestructura, del sistema de subsidios y precios y de la apertura total del mercado, a finales de 1993, el gobierno puso en marcha el Procampo, un programa que funcionará de manera plena al año

siguiente, es decir, se crea y se pone en marcha en plenas elecciones. Nació como un programa electorero y continúa haciendo honor a su definición, dado que en todas las elecciones del país aparecen denuncias sobre el uso que el partido de Estado continúa haciendo con los fondos de Procampo para crear clientela electoral. La necesidad de apoyos para la siembra, y para comer, debido a la pobreza creciente, son razones que hacen del Programa un medio eficaz para comprar votos en varios estados de la República. De manera paradójica el partido oficial hace funcional la pobreza que ha creado y recreado por más de tres cuartos de siglo de gobierno.

Cuadro 7

Programas de apoyo al campo como porcentaje del PIBA

<i>Concepto</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>
SAGAR	0.96	0.85	0.78	0.87
PROCAMPO	0.34	0.32	0.26	0.24
Alianza para el campo	--	--	0.05	0.05

FUENTE: ASERCA.

El programa proyecta varias imágenes que simplificando podemos sintetizar en dos: una, la que proyecta el gobierno, como juez y parte, a través de su discurso y de las cifras oficiales (ASERCA, s/f: 2). Tendríamos entonces un Programa que cumple ampliamente sus objetivos. Desde el punto de vista de los recursos entregados han pasado de 4.7 miles de millones en 1994 a 7.6 en 1997, a precios constantes. Un total en cuatro años de 24 mil 586 millones de pesos; un promedio de 6 mil 146 millones de pesos anuales. Según la información oficial en los cuatro años de operación, 1994-97, se ha beneficiado a cerca de 3 millones de productores y casi 14 millones de hectáreas. En términos reales la proporción de Procampo con respecto al PIBA, ha venido declinando de manera gradual, del 6 % pasó al 4.6 % en cuatro años (ASERCA, s/f: 3). Los programas

de ayuda representaron proporciones decrecientes en el PIBA, como podemos observar en el cuadro. Los recursos destinados a la agricultura, a través de Procampo representaron, en 1997, 21.43% menos que en 1994 (ANEC, 1998: 1). Según algunos conocedores los apoyos de la Alianza para el Campo, según conocedores, se canalizan a través de la Confederación Nacional Campesina, es decir, en los tiempos neoliberales se está haciendo uso del caduco aparato corporativo de Estado, todavía funcional al gobierno y al partido, por el manejo clientelas que hace los trabajadores del campo, por tanto este apoyo, que los funcionarios caracterizan y subrayan, que “... se trata de una transferencia de los recursos del conjunto de la sociedad a los productores agrícolas, que el gobierno federal destina para el programa”, no deja de ser una inversión política del gobierno con fines electoreros.

Los usos del programa, la otra cara de la moneda

Parece que Procampo no puso superar el signo que lo marcó desde su nacimiento. El grupo mayoritario es el único que plantea una estrategia desde la empresa y para la empresa, en ella los grupos campesinos asociados no aparecen como socios sino como subsidiarios, y esta estrategia es muy similar a la planteada por el Club de Maíz Maseca, tal se diría que sigue el mismo *modus operandi*, dado las experiencias de manipulación de los campesinos asociados al Club de Maíz Maseca, en el que participaron obligados por la falta de crédito y de redes de comercialización para sus productos. Lejos del tan pregonado “libre mercado” de los gobiernos neoliberales, los campesinos se enfrentan a intereses de grupos oligopólicos desde el sistema financiero, productores de insumos y grupos agroindustriales, estos últimos como principales demandantes de los productos agrícolas de este sector.

Los bancos se ven favorecidos por ciertos incentivos directos e indirectos, principalmente para los que aceptan el cheque de PROCAMPO como efectivo, si bien lo hacen reconociéndole un valor inferior al

nominal, para la compra de insumos, semillas y fertilizantes, que los campesinos reciben en especie. Por cumplir este papel de intermediario financiero con los recursos del FIRA y de PROCAMPO, el banco recibe un estímulo del Sistema de Estímulos a la Banca (SIEBAN), de 123 pesos por productor, aproximadamente 19.6% del subsidio campesino por hectárea, para el ciclo primavera-verano de 1998. El banco se queda, además, con 76 pesos como garantía, intereses, etcétera.

El caso del Club de Maíz Maseca, sería un ejemplo que no debiera repetirse. Los campesinos asociados no sólo aseguran el abastecimiento del producto a la empresa, para ser socios deben presentar el certificado de PROCEDE y el cheque de PROCAMPO endosado al Club de Maíz Maseca, como garantía de un obligado paquete tecnológico para el cultivo de maíz que la banca financia. Maseca contrata promotores en las comunidades para que los campesinos se decidan a endeudarse con el banco, mediante la entrega del subsidio de PROCAMPO y a cambio reciben un paquete tecnológico que incluye semilla de maíz de dudosa calidad. El desarrollo de la planta presenta problemas con la humedad y es de muy bajo rendimiento. Aunque quieran reclamar no encuentran al promotor hasta la cosecha que retorna como comprador del producto, con ello “Maseca obtiene otro subsidio al que tiene derecho por comprar maíz nacional”, cuando es maíz blanco y de muy buena calidad para la elaboración de tortilla. Todo esto “se da en el marco de los grandes negocios que los industriales hacen con los subsidios campesinos a costa de todo y a pesar de todo y de todos”.²⁰ De esta manera algunos privilegiados, sin ninguna ética ni escrúpulos, escatiman las escasas migajas que existen en la mesa de los pobres. Los campesinos, además de estar sometidos a la voracidad de los oligopolios siguen siendo tratados por los grupos privados con un paternalismo todavía mayor al que estos grupos criticaban en los anteriores gobiernos.

20 Información de Ma. Tarcila Zárate a partir de su experiencia de trabajo de campo.

A los campesinos se les sigue tratando como a menores de edad porque esto facilita a los todopoderosos empresarios ampliar sus ganancias mediante el manejo del subsidio del gobierno para los campesinos, manejo al que, según conocedores, no es ajena ASERCA. Indudablemente, hay que reconocer que son grupos de capital muy creativos para imaginarse formas de acción que le permitan sacar el máximo provecho de todo lo que tocan, tal es el caso de estos subsidios asignados y contabilizados en el presupuesto de la nación como apoyos a los pequeños productores del campo mediante un *modus operandi* permitido por el gobierno. La posibilidad de corregir estas situaciones, uno de los grandes retos a los que se enfrentan los campesinos, dependerá de la capacidad de los mismos campesinos para lograr una mayor equidad. En definitiva, dependerá de cómo ellos se asuman como sujetos sociales para transformar las relaciones actuales y construir su propia historia.

Cuadro 8

Precios diferenciados para el trigo de acuerdo a la entidad de origen ciclo otoño-invierno, 1996-97

<i>Entidades de origen</i>	<i>Precio productor</i>
	<i>Pesos/ton.</i>
Baja California y norte de Sonora (desde S. Luis Río Colorado hasta Caborca)	1 399.43
Noroeste (Sinaloa y Sur de Sonora)	1 401.61
Bajío (Guanajuato, Jalisco y Michoacán)	1 368.55
Trigo cristalino Noroeste (Sonora y Sinaloa)	1 374.52

FUENTE: ASERCA, 1998: 18-20.

Después de los acostumbrados discursos uno se pregunta ¿En dónde está "el libre mercado" tan pregonado por los gobiernos neoli-

berales? Indudablemente no es más que una abstracción de la realidad, en la que se expresan una serie de intereses oligopólicos coludidos para escatimar lo poco que actualmente se destina a los productores campesinos enfrentados con fuertes actores sociales en una total asimetría en las reglas del juego.

Programa de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)

En su funcionamiento aporta una cuota por tonelada, que no da las certezas al productor que le daría un sistema de precios mínimos garantizados. En el discurso de ASERCA se observa una contradicción entre el razonamiento para justificar un excedente estacional compatible o aceptable con las importaciones de casi dos millones de toneladas. Se cita el costo de almacenamiento como un problema para la producción nacional que también se necesita para el grano importado; la lejanía para trasladarlo, a veces de distancias mayores a 2000 mil kilómetros, no obstante todavía serían mayores las del trigo estadounidense, y en ese año, 1997, las importaciones alcanzaron cantidades cercanas a los dos millones de toneladas de trigo, importaciones equivalentes al 48% de la producción nacional con gran impacto en los precios internos que se deprimieron. En 1996, el precio por tonelada de trigo fue de mil 900 pesos tonelada, en tanto que para 1997, el precio al productor estuvo por debajo de los mil 400 pesos en el 75% de los casos.

La operación del Programa de Apoyos a la Comercialización de trigo se instrumentó a través de un esquema de apoyos diferenciados por región y de esquemas complementarios tales como los convenios con los gobiernos estatales, el de porcicultores y el esquema CARGILL-BORUCONSA para apoyar el trigo de Sonora y Baja California; lo anterior debido a los problemas en la comercialización que se presentaron en el noroeste del país ocasionado por el excedente de grano, y su lejanía de las zonas de consumo, aunado a una reducida participación de la industria que demandó mayor selectividad de los tipos y calidades del cereal (ASERCA, 1998).

ASERCA establece toda una serie de malabarismos, como parte de la "lógica" de la concepción neoliberal, pero quizá no totalmente. Se acuerda canalizar un apoyo a la comercialización del trigo correspondiente, al ciclo otoño-invierno, 1996-97. Este apoyo fue integrado por: servicios, prima de cobertura, flete y costo financiero; apoyos a la exportación al trigo cristalino de Mexicali y Sur de Sonora, que no fue absorbido por la industria. El esquema utilizado considera los siguientes rubros: a) el trigo adquirido por la industria molinera del Golfo, será sujeto de un apoyo extraordinario por concepto de fletes; b) las coberturas corresponden al 50% del costo financiero al periodo en el cual sea consumido el trigo, calculado a una tasa de CETES más 10 puntos porcentuales o del 28 % anual, la que resulte menor, sobre el precio del productor; c) en el caso del trigo de Sonora que sea adquirido por los porcicultores, ASERCA cubre la diferencia entre el precio vigente al productor y los 1300 pesos por tonelada; d) un apoyo de 153 pesos tonelada únicamente para el trigo de Guanajuato e) Otros apoyos diferenciados para el trigo de Querétaro y Coahuila, pagado directamente al productor (en algunos casos el apoyo no favoreció al productor, como es el caso del trigo canalizado a la zona del Golfo de México). Cuando se evaluaron las drásticas caídas de los precios internacionales el ejecutivo federal dispuso que se congelaran los precios, especificados en el cuadro anterior, correspondientes a la segunda semana de operación del programa.

Ese mismo año los ejidatarios de El Bajío decían que los precios pagados no habían cubierto las inversiones realizadas en la producción. También ese mismo año Aserca importó trigo de los Estados Unidos y apoyó la exportación del trigo cristalino para la exportación. Tal pareciera, y dado lo que se pactó con Estados Unidos no estaría descabellado, que con la estrategia seguida se busque la eliminación de los productores nacionales de granos. Se importan granos y se deprimen los precios nacionales.

Cuadro 9

Producción de granos *per cápita*, 1990-1996
(kg/persona)

<i>Año</i>	<i>Producción</i>
1990	325.15
1991	301.23
1992	324.47
1993	304.31
1994	318.25
1995	308.89
1996	321.96

FUENTE: CONAPO, 1997.

Cuadro 10

Producción de granos *per cápita*, Índice de crecimiento, 1991=100

<i>Año</i>	<i>%</i>
1990	107.94
1991	100.00
1992	107.72
1993	101.02
1994	105.65
1995	102.54
1996	106.88

FUENTE: CONAPO, 1997.

En la primavera de 1997 se establecen razonamientos similares para la comercialización de sorgo, solo que en este caso el apoyo a la comercialización para los estados de Tamaulipas, Nuevo León y Sinaloa sería canalizado a través de los compradores que adquieran la cosecha. ¿No sería entonces un subsidio al comprador disfrazado de apoyo al productor? Ese mismo año, 1997, el país tuvo una produc-

ción de sorgo cercana a los 6 millones de toneladas; Aserca informó en la primavera de 1997, que se firmaron 98 cartas de adhesión de compradores de sorgo con compromisos de compra de 1.82 millones de toneladas, y al cierre del programa se comercializaron 1.57 millones, aproximadamente 25.5% de la producción de sorgo de ese año, ¿qué pasó con el resto?, además se importaron 3.39 millones de toneladas de este cereal, que representan 57% del grano producido en el país, en total 9.33 millones de toneladas de granos forrajeros. La revista "Claridades Agropecuarias" debiera proporcionarnos una información más completa a los ciudadanos, para que pudiéramos comprender con mayor claridad el futuro de la agricultura nacional (ASERCA, 1998: 15-18).

ASERCA forma parte del Comité Técnico que decidió importar enormes volúmenes de maíz en la misma fecha sin que nada lo justificara, sin aplicar la cuota arancelaria, porque este juego representaba un jugoso negocio financiero por los apoyos de la Commodity Credit Corporation (CCC) de estados Unidos a la exportación con créditos en dólares, a tasas de interés bajas, pagables a tres años, haciéndose cómplice de un *dumping* de los funcionarios y grupos interesados, en contra de los productores internos. Un negocio financiero en dólares, incluso en el que estaban involucradas algunas empresas nacionales y trasnacionales.²¹ Por esta razón el 4 de noviembre se informó en los medios de una demanda de juicio en contra del Secretario de Comercio, por importaciones innecesarias con daños a los productores nacionales y a los intereses de la nación (Zabludowsky, 1996).

21 Ana de Ita nos permite comprender los intereses que subyacen detrás de las importaciones de maíz.

Financiamiento agropecuario y carteras vencidas

Después de varios rescates a los banqueros, el país no tiene un sistema de crédito para financiar el desarrollo del país; muy al contrario, la banca a través de los créditos y sus inmensas tasas de interés y con total impunidad, llevó a la quiebra a muchos ciudadanos, a más de 9 millones de jefes de familia, agricultores, medianos y pequeños empresarios, comerciantes, etcétera. A diferencia de los banqueros, especuladores y personas cercanas a las cúpulas de poder político, los medianos y pequeños productores no tuvieron un Fobaproa para cubrir sus créditos, contratados en condiciones muy diferentes a las que le fueron aplicadas a partir de los 'errores de diciembre' de 1994. A pesos corrientes, en 1997 el sector recibió créditos que representaban 37% menos que en 1994. La banca de desarrollo participó solamente con el 28.6 % del total otorgado al campo (Sagar, 1994: 25). Por otra parte, producto de los enormes intereses sobre intereses, el sector agropecuario acumula una cartera vencida estimada para finales del año 1998 en 25 mil 600 millones de pesos, a precios constantes (Consejo Nacional Agropecuario, 1998: 19).

Los subsidios aceptados por la OMC y que no se conceden

Existe una total desigualdad en las reglas del juego entre México y Estados Unidos, cuya relación se da en un pacto de hegemonía y sumisión a los organismos financieros internacionales por medio de los créditos. Llama la atención el cinismo del BID que condiciona el crédito a México al desmantelamiento total de la infraestructura de precios y subsidios y a la reconversión productiva del sector que lleva al país al endeudamiento para dejar el abastecimiento de granos a los Estados Unidos, mientras que el vecino país, a partir de la nueva ley, aumentó enormemente el presupuesto destinado a subsidios. "Según un documento de USDA, en 1997 EE.UU. desembolsó 6 mil 400 millones de dólares para apoyar a su agricultura. Un

aumento muy importante con relación a la ley anterior (Rudiño, 1997: 17). ¿Cómo podemos entender, en este contexto, el *condicionamiento* en el préstamo del BID considerado anteriormente?

Amarrado por los compromisos pactados a través del TLCAN, con EE. UU., México no está utilizando el amplio margen de aplicación de subsidios para el campo permitidos por la Organización Mundial de Comercio (OMC). Según la FAO, el país puede conceder apoyos al campo hasta por 9 mil 500 millones de dólares anuales que tendrían que reducirse a 8 mil para el año 2004. Esto también fue reconocido por la SAGAR. Los subsidios de Procampo y Alianza para el Campo no son considerados en esa cantidad dado que corresponden a la llamada 'caja verde' que no tiene restricción alguna. Asimismo la OCDE en un estudio reciente (*Agricultural Policies in OECD Countries*), opina que la agricultura de granos y ciertas actividades agropecuarias están fuertemente subsidiadas en casi todo el mundo. De no ser así en Europa y Estados Unidos no sería negocio. Los datos al respecto empleados por el organismo muestran que los subsidios asociados a las políticas en México (los equivalentes), son los más bajos entre los países integrantes de esa organización.

Cuadro 11

Índices de crecimiento de población, producción e importaciones
1991=100

<i>Año</i>	<i>Población</i>	<i>Producción</i>	<i>Importaciones</i>
1990	98.08	105.87	127.39
1991	100.00	100.00	100.00
1992	101.91	109.78	140.29
1993	103.81	104.87	120.41
1994	105.70	111.67	144.20
1995	107.57	110.31	122.05
1996	109.42	116.95	196.73

FUENTE: INEGI, Banco de México y Bancomext.

Reflexiones finales. Algunos problemas en la aldea global

Subordinada además al crecimiento demográfico a la incapacidad de los gobiernos del Tercer Mundo para satisfacer las necesidades básicas de la población, la movilidad migratoria se ha convertido en un fenómeno preocupante para las instituciones de los principales países receptores. El potencial efecto desestabilizador que representa la incorporación de las poblaciones extranjeras de los recursos pauperizados a una estructura sociocultural y política ya establecida, aumenta en función del acotamiento de los Estados-nación y su fragilidad económica. En este sentido, el proceso de globalización que hasta hoy ha generado (regionalización, polarización aguda de la riqueza, regreso al nacionalismo) coadyuva a que los movimientos migratorios sean percibidos en estos países como una anomalía y no como un fenómeno natural del propio modelo liberalizador (Abascal y otros, 1998).

¿Cómo se puede actuar desde lo nacional en la aldea global?

No pretendemos elaborar conclusiones y menos proponer estrategias frente a los problemas planteados a lo largo de estas páginas, porque los que en este momento pueden reorientar el modelo dominante están convencidos de poseer la verdad absoluta. Sólo queremos establecer una reflexión de cómo el sistema global produce, reproduce y generaliza la pobreza concentra de manera exacerbada la riqueza, y los problemas estudiados sólo son expresiones nacionales de ese sistema global. Considerar las alternativas que se vienen construyendo de manera general y desde la sociedad.

- a) La inserción a la aldea global no llevó al canto de sirenas esperado, ni a la tierra prometida en donde abundaría la leche y la miel, algo difícil de alcanzar para las mayorías. Sólo pequeños grupos pudieron internarse por la estrecha senda, demasiado estrecha, para que pudieran caminar por ella los grandes contingentes de ciudadanos

excluidos. Ciertas contradicciones enturbian el ambiente en la aldea global, el sistema resulta muy exclusivo. Los trabajadores del Sur, vieron desmoronarse sus posibilidades, aspiraciones y certidumbres ante el desmantelamiento del sistema de bienestar impulsado a partir de la crisis de 1929 y fundamentalmente después de la Segunda Guerra Mundial, quedando a la deriva en el sistema mundo.

Tampoco los desposeídos mexicanos pueden encontrar un oasis en los espacios privilegiados de la aldea mundo que le permita ganarse el pan de cada día. Para acceder a ese espacio deben enfrentarse a las fronteras nacionales y a todo un sistema de agresividad y de falta de respeto a los derechos humanos, que considera como delito la aspiración a un hipotético medio de sobrevivencia en los espacios marginados de la aldea global. De manera paralela a la emigración furtiva del sur, crecen las milicias racistas conformadas por los 'ejércitos de ciudadanos' en los Estados Unidos, para hacer frente a los indeseables inmigrantes que "invaden" su país.

Bajo esta lógica de amenaza externa, los flujos migratorios representaron para las 'milicias de ciudadanos' un grupo a combatir" "...la paranoia que desató en estas milicias la globalización los ha radicalizado... para ellos el actual gobierno estadounidense, guía hegemónico de este proceso, es el culpable de la pérdida de pureza racial al permitir la incorporación de inmigrantes no blancos (*El Financiero*, 11 de octubre de 1998).

Los expulsados del sur no son bienvenidos a la mesa de los que viven en los reducidos espacios de los países desarrollados, alteran la paz y armonía de su *modus vivendi*. Ni siquiera como mercancía que va contribuir a la creación de la riqueza a bajo costo, son admitidos en los mercados marginales de trabajo. Este hecho cuestiona la existencia de un espacio global para el bienestar de la humanidad presente en el discurso de los gobernantes.

b) La situación económica y la creciente pobreza de México expulsa hacia el norte a un gran contingente de ciudadanos mexicanos desafiando todos los riesgos de la emigración ilegal. A pesar de los recursos de los que dispone México, es el país latinoamericano que más población expulsa hacia el exterior, tanto por la falta de empleos, la desatención del campo y los bajos precios de los productos campesinos como por los bajos salarios y el poder adquisitivo de los mismos. Afrontan la emigración con un enorme riesgo físico y el más absoluto rechazo del país vecino. A pesar de la válvula de escape que representa la emigración, un gran número de ciudadanos mexicanos vive en la pobreza, un fenómeno que aumenta por encima de la tasa de crecimiento demográfico, como lo demuestra J. Boltvinik. Entre 1994 y 1996, el número de pobres en México pasó de 61.6 millones, 69% de la población total, a 72.2 millones, 78% de la población mexicana, pertenece a la categoría de pobres, “un crecimiento absoluto de 10.6 millones, 3.3 veces *el crecimiento poblacional*”. Pero en estos dos años, el sistema lanzó a la pobreza extrema a 14.7 millones de personas, que pasaron de 36.2 millones a 50.9; en 1994 los pobres extremos representaban 40.5% de la población y para 1996, 55%. Según Boltvinik se dio un aumento de pobres indigentes, en 10.3 millones de ciudadanos. De 20.76 millones en 1994, 33.3%, pasaron a 40 millones en 1996, 43.3% de la población total. Pertenecen a este grupo “...los que viven en la miseria indigna de un ser humano. Por último, y como el otro lado del espejo del aumento de la pobreza, se redujeron en 7.3 millones los no pobres”(1998: 1-19). Han pasado dos años, estamos a finales de 1998, ¿a cuántos millones de ciudadanos mexicanos afecta la pobreza a finales de este año?, ¿cuántos serán a comienzos del tercer milenio si el sistema político no cambia? Pero según el gobierno “vamos bien”, “estamos en el camino correcto”, “en el único camino”.

Estos funcionarios serían designados por Hirschman como los reaccionarios de la tercera ola, un movimiento devastador que desde el

poder trata de destruir las conquistas sociales y las ideas progresistas que daban sustento al Estado de bienestar.

...la doctrina del efecto perverso está ligada estrechamente con un dogma central de la disciplina: la idea de un mercado auto-regulado ... y toda política pública que apunte a cambiar los resultados del mercado, tales como los precios o los salarios, se convierte automáticamente en una nociva interferencia en los benéficos procesos equilibradores (Hirschman, 1991: 37).

Existe una enorme falta de sensibilidad de los grupos que están en el poder frente a los pobres. Ser pobre actualmente ya no es un problema social y un problema del gobierno. Ser pobre es además de las carencias, algo despreciable, indica falta de capacidad, la pobreza actualmente no es un problema del sistema es un problema del individuo y no de un problema histórico-social y en esta percepción, ya estaríamos entrando a la concepción de la pobreza como una cuestión racial por parte de esta tercera ola que gobierna al mundo. Así es como lo ven los gobernantes mexicanos.

Los funcionarios actuales tienen un amplio léxico cuando se refieren a los problemas actuales y además establecen varias categorías: PROCAMPO y ASERCA, se subraya que se apoya con el dinero de los contribuyentes, cuando se trata de pagar los intereses de la enorme deuda del Fobaproa para favorecer a los banqueros, se le designa como saneamiento financiero y la responsabilidad de los banqueros se convierte en un problema de la nación, incluido el dinero de los supermillonarios vinculados al sistema que no pagaron sus adeudos y que fueron trasladados al Fobaproa por los bancos, pero estos son deudores honorables. Cuando se refieren al resto de los deudores que solicitaron un crédito, agricultores, pequeños empresarios, tarjetahabientes, préstamos hipotecarios etcétera, los que vieron cómo perdían su patrimonio por los “errores” de 1994, se le designa como irresponsables y pertenecientes a la “cultura del no pago”. Como la deuda de los banqueros se convierte en problema de la nación, los ciudadanos tienen que salvar a la nación en peligro aunque tengan que disminuir aun más la comida, y pagar los impuestos

indirectos, aceptar el inevitable aumento en el costo de los alimentos derivado del 30% del aumento del precio de la gasolina y otros servicios, y de los precios de los insumos, y todo lo que el gobierno quiera echarle encima. El presupuesto de 1999, destina 225% más recursos para sanear bancos que a remediar la pobreza (*La Jornada*, 14 de noviembre de 1998: 1). Pero, según los partidos políticos, son pobres funcionales a su creador, pobres que responde a los objetivos electoreros del PRI-gobierno en los que invierte, en época de elecciones, para la obtención del voto. Una inversión que sale de los impuestos ciudadanos, para darle unas migajas a cambio del voto.

c) Estamos asistiendo en los últimos días a varias declaraciones en torno a la globalización por parte de destacados humanistas, distinguidos con el doctorado *honoris causa* por la máxima casa de estudios. Así en su discurso Miguel León Portilla (16 de octubre de 1998: 56) se refiere a la situación actual como un desafío a enfrentar para recuperar los ideales de la revolución mexicana. Retoma la “rampante globalización económica” desde dos ángulos: en primer lugar haciendo mención a “la desigualdad lacerante entre la jauja en que viven unos cuantos y la pobreza y miseria en que se debaten muchos otros, particularmente los pueblos indígenas, así como la pérdida de los valores morales y éticos que conllevan a la corrupción en todos sus niveles, al pensar en voz alta sobre el papel de las humanidades en la sociedad actual. Advirtió que esa rampante globalización económica es controlada por unas cuantas potencias y grandes compañías trasnacionales y por el narcotráfico que, con la especulación de los mercados, desquician la moneda y a países enteros que a veces involucran en conflictos bélicos”. Carlos Fuentes y Saramago consideran que el sistema neoliberal es “la mayor crueldad capitalista”. Indudablemente un sistema inhumano no aceptable para los humanistas. Para Saramago, la globalización “es una ilusión democrática con menos contenido de lo que se puede creer. Vivimos algo que se podría llamar capitalismo autoritario” (17 de octubre de 1998: 28).

Si estamos ante posiciones sin contenido, que se imponen por la fuerza de la repetición, ¿estamos entonces ante una realidad sostenida por la fuerza de la ideología sustentada por los medios de comunicación?

Otro doctor *honoris causa*, en una ponencia magistral comienza diciendo: fin de siglo. El capitalismo absorbe al mundo y a sus seres, en especial, al hombre. ¿Qué nos depara la entrada del próximo milenio?, ¿cómo enfrentarlo? Más adelante opina que el derrumbe del socialismo real no significó “el fenecimiento de ese sistema que sustenta la justicia, la dignidad, la libertad y la igualdad”... “Es una posibilidad realizable no realizada aún” (Sánchez Vázquez, 17 de octubre de 1998: 25). Es necesario recuperar lo que la sociedad trabajadora ha perdido, y una vez recuperado, mejorarlo.

En realidad como dijo Sheldón Wolin refiriéndose al futuro de los países del Este: Las sociedades basadas en el mercado y orientadas hacia la competencia serán, lo son ya, firmemente no *igualitarias*, en donde la solidaridad será desplazada por la competencia; mientras, desaparecerán las aspiraciones socialistas con sus ideales de no explotación, que implican una visión de sociedad más humanitaria cuya base estaría en la igualdad como ideal social. Dice Wolin:

Aún si se reconocen las grandes distorsiones, los regímenes (socialistas) han sido los únicos que han profesado, y logrado en cierta medida, un compromiso con la igualdad. En EE.UU., Inglaterra y Alemania Occidental la retirada de la igualdad de oportunidades es un chiste cruel que sólo los académicos no han entendido (11 de noviembre de 1990: 41).

Creo también que es necesario considerar las declaraciones de un estadista, no precisamente de izquierda, el presidente de Francia que le recuerda al ejecutivo mexicano la necesidad de renovar las instituciones internacionales y “organizar el manejo planetario de los riesgos mundiales de la globalización, que México ya padece y que el pueblo en su totalidad tuvo que pagar muy caro” (*La Jornada*, 13 de noviembre de 1998: 5). Como alternativa en Europa empieza

a florecer una corriente de opinión a favor de un tercer camino que todavía no podemos precisar por no contar con los suficientes elementos y que viene construyéndose desde los gobiernos salidos de los partidos políticos comprometidos con una visión más social de la economía y que va tomando distancia con un modelo que socialmente es inaceptable. En esta nueva alternativa el mercado jugará un papel más reducido y el Estado asumirá un mayor protagonismo. Tal parece que el modelo global es un modelo para el Tercer Mundo, defendido y aceptado solamente por los gobiernos de estos países, con una insensibilidad total para comprender y enfrentar los grandes problemas nacionales.

d) La pobreza y la necesidad de caminar hacia una economía moral. El Premio Nobel de Economía concedido por la Academia Sueca a Amartya Sen viene a reforzar esta línea de reflexión y alternativa frente al modelo actual y en torno a ello surgen algunas interpretaciones. Es la primera vez que este premio es entregado a un economista del Tercer Mundo y es también la primera vez que la Academia Sueca, distingue a un economista dedicado a estudiar la pobreza, la desigualdad y el nivel de vida (Boltvinik, 16 de octubre de 1998: 1-19). "Interpreto diría Boltvinik, el premio Nobel a Amartya Sen como un reconocimiento (y un mensaje de jurado del Nobel al mundo) del fracaso del neoliberalismo y de la necesidad de cambiar las políticas económicas para disminuir la pobreza y las desigualdades del planeta", también Rodríguez Araujo, opina que la obra del Nobel de Economía, ha influido en el pensamiento de los funcionarios tanto del BM como del BID, incluso opina, que el director del Instituto de Desarrollo Social del BID, reconoció que muchos funcionarios que antes defendían las políticas neoliberales han reconocido su error y plantean la necesaria intervención del Estado para regular la economía y disminuir las desigualdades sociales y la pobreza.²²

La economía moral, se ve refortalecida por el pensamiento del Nobel de economía y de hecho ya forma parte de una estrategia de los ciudadanos de muchos países tanto a nivel de reflexión como de acción y que actualmente se presenta como una estrategia de resistencia en muchos de ellos, desde las mayorías excluidas del sistema neoliberal y de la globalización (Almeyra, 1998: 31 y s). También estas estrategias de resistencia y oposición parece que siguen una tendencia mundial obligadas por la globalización de un orden social injusto (Osaba, 1997).

La economía moral es convocada a existir como resistencia a la economía de "libre mercado": el alza del precio del pan puede equilibrar la oferta y la demanda de pan, pero no resuelve el hambre de la gente (*La Jornada*, 11 de octubre de 1998: 18).

e) Todavía se nos plantean algunos interrogantes sobre la ética del modelo actual ¿Qué tanto una política con estos resultados no se puede considerar como delito de lesa humanidad? Esta política económica tiene responsables. Y aquí le concedemos la palabra a Toscano: "Si es verdad ...que en el fundamento de la ética está 'el rostro del Otro' ¿qué sucede cuando se persigue modernización, liberalización y crecimiento económico sin considerar la individualización (el rostro) de los seres humanos que terminan por convertirse en la *carne de cañón* concreta de esas estrategias abstractas?". Refiriéndose a que por la ideología que se impuso históricamente a costa de la muerte, el sufrimiento y la humillación de millones de seres humanos concretos, Toscano se pregunta: "Esta repercusión ética de la ideología, este mecanismo, ¿no se repite cuando analizamos la contraposición entre estrategia-ideología de la

necesidad de la equidad como una política que solo puede ser impulsada desde el Estado en cada país, remite a la necesidad imperiosa de revisar su papel en el mundo actual, ya que las desigualdades son costosas, ineficientes y éticamente inaceptables, aparte de ser un obstáculo para el crecimiento económico y todavía más para el desarrollo de los pueblos y naciones" (Rodríguez Araujo, 22 de octubre de 1998).

globalización y seres humanos reales, con su rostro, con su vida concreta? Está claro que no es lo mismo despedir a un trabajador que matar; pero también en estos casos se justifica el daño acarreado a un ser humano por el triunfo de lo abstracto sobre lo concreto” (*La Jornada*, 11 de octubre de 1998: 43 y s).

Cerramos esta reflexión con un párrafo de Stella Calloni sobre el gobierno militar argentino y el actual, que lo sucedió. Y en referencia a la lucha de los organismos humanitarios “Esto lleva a recorrer caminos de dudas, debates jurídicos y filosófico, por una parte, y por la otra de las urgencias de miles de dolientes que todavía buscan una verdad cuyo ocultamiento es parte de la ‘perversión sofisticada de un sistema’, que para muchos pensadores se prolonga ahora en “una brutal injusticia, en nuevos genocidios de un modelo sin piedad que mata silenciosamente a millones de personas cada día, para lo cual instrumentaron el genocidio anterior” (15 de noviembre de 1998: 60). Freedman y los tecnócratas han afectado más vidas que varias guerras mundiales ¿no pesa sobre ellos el genocidio de la muerte lenta por la pobreza y miseria global?

f) Finalmente, la privatización en el campo mexicano no sólo no corresponde a los intereses de la mayoría pauperizada sino que se opone a la propia lógica del desarrollo del mercado. La paradoja es que los campesinos y el mundo rural son los que ofrecen principios para una modernidad alternativa ¿sabrá comprender esto la sociedad en general y el Estado en particular?

Bibliografía

Abascal, Rafael y otros, 1998. "Prospectiva", en *El Financiero*, 11 de octubre.

Almeyra, Guillermo, 1998. "Las dos modernidades", en Tarrío, María y Luciano Concheiro (coord.), *La sociedad frente al mercado*, La Jornada Ediciones y UAM-Xochimilco, México.

ANEC, 1998. *Boletín Informativo*, año 3, núm. 39, 8 de octubre.

Antonio Díaz de León, 1998. en *La Jornada*, 23 de octubre.

ASERCA, 1998. "Programa de apoyos a la Comercialización de trigo", en *Claridades agropecuarias*, núm. 55, marzo.

_____, s/f. "El Programa de Apoyos Directos al Campo", mimeo, Informe Interno.

Barreda, Andrés, 1998. *La subordinación del sureste mexicano a la geoeconomía y geopolítica norteamericanas*, Centro de Análisis Social. Información y Formación Popular, A.C., Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

Boltvinik, Julio, 1998. "¡15 millones más de pobres extremos!", en *La Jornada*, 16 de octubre.

Braudel, F. 1993. *La dinámica del capitalismo*, FCE.

Calderon Alzati, Enrique, 1996. "La guerra del conocimiento y la petroquímica", en *La Jornada*, 16 de marzo.

Calloni, Stella, 1998. "El Mundo", en *La Jornada*, 15 de noviembre.

Cardozo, Gustavo, 1995. *Primer Informe de Gobierno*, Brasil.

Chapela, Gonzalo, 1996. "La política de aprovechamiento forestal en México. Liberalismo, comunidades y conservación de bosques",

en *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*, Vol. III, INAH, UAM, UNAM, Plaza y Valdés, México.

CIA, 1994. "Implicaciones potenciales de las tendencias en la población mundial, producción de alimentos y clima", en *Juicios clave*, OPR-401, Washington, agosto.

Consejo Nacional Agropecuario, 1998. *La jornada*, 4 de noviembre.

Dayle, Herman E., 1994. "Adios al Banco Mundial", en *Annual Meetings, International Monetary Fund World Bank Group Boards of Governors*, Madrid, España, octubre.

De Ita, Ana, 1994. "Notas para el análisis de la transición de las organizaciones campesinas ante un nuevo patrón de desarrollo agrícola mexicano", en *Economía Teoría y práctica*, nueva época, núm. 2, México, febrero.

_____, 1997. "Impunidad local en el mercado global. Los maiceros entre el filo del gobierno mexicano y el libre comercio", en el *Congreso de LASA 97*, Guadalajara, México.

"Desafío, enfrentar la rampante globalización", 1998. en *La Jornada*, 16 de octubre.

Economía Moral, 1998. "Pauperización Zedillista", en *La Jornada*, 11 de octubre.

Etxezarreta, Miren, y otros, 1995. *La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*, Serie Estudios, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

"Facturas de odio", 1998. en *El Financiero*, 11 de octubre.

FAO, 1985. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, Roma, Italia.

_____, 1992a. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, Roma, Italia.

_____, 1992b. Políticas agrícolas y políticas macroeconómicas en América Latina, Roma, Italia.

_____, 1993. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, Roma, Italia.

_____, 1995. *Agrostat*.

_____, 1997. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, Roma, Italia.

_____, 1998. *Perspectivas Alimentarias, Sistema Mundial de Información y alerta sobre las agricultura y la alimentación*, núm. 4, Roma, Italia, septiembre.

Fernández Ortiz, Luis M. y María Tarrío, 1995. "Contexto de apertura de la agricultura mexicana: De la Ronda al Tratado de Libre Comercio de América del Norte", en *Economía Teoría y Práctica*, nueva época, núm. 5.

FIAM, 1997a. "Hacia una nueva reforma agraria", núm. 11, diciembre.

_____, 1997b. Boletín núm. 15.

_____, 1998a. Boletín núm. 23.

_____, 1998b. Boletín núm. 25.

FIRA, 1996. Boletín Informativo, 30 de noviembre.

Foro Nacional por la seguridad alimentaria. 1996. Memoria básica, mimeo.

Galeano, Eduardo, s/f. *Las venas abiertas de América Latina*. siglo xxi, 26a ed., México.

Garavito, Rosa Albina y Augusto Bolívar (coord.), 1990. *México en la década de los ochenta. La modernización en cifras*, México.

Gómez Oliver, Luis, 1994. *La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Santiago de Chile.

Hirschman, Albert O., 1991. *Retóricas de la intransigencia*, FCE, México.

La Jornada, 13 de noviembre de 1998.

_____, 14 de noviembre de 1998.

_____, 15 de marzo de 1997.

Mackinlay, Horacio, 1991. "La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al artículo 27 constitucional", en varios autores, *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, UAM-Iztapalapa.

Martínez Allier, Joan, 1998. *Ecologismo Popular*, conferencia, UAM, septiembre.

Moguel, Julio y otros, 1990. "Auge y crisis del modelo de autosuficiencia alimentaria. 1970-1982", en *Historia de la cuestión agraria mexicana. Los tiempos de la crisis, 1970-1982*, núm. 9, primera parte, siglo xxi y CEHAM, México.

OIT, 1996. *Los asalariados agrícolas: condiciones de empleo y de trabajo*, Ginebra.

Osaba, José Antonio, 1997. *Asia entre profetas y tigres*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, España.

Paré, Luisa, 1992. "Las Plantaciones forestales de eucalipto ¿para quién es el negocio?", en *Cuadernos Agrarios*, nueva época, núms. 5 y 6, México.

_____, y Sergio Madrid (coord.), 1996. "Bosques y Plantaciones Forestales", en *Cuadernos Agrarios*, núm. 14, México.

Pérez, Matilde, 1996. "Banco Mundial, El valor de los recursos naturales en México", en *La Jornada*, 4 de noviembre.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998. *Informe sobre Desarrollo Humano 1998*.

Ramos, Eduardo y Josefina Cruz, 1995. *Hacia un nuevo sistema rural*, Serie Estudios, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.

Rodríguez Araujo, Octavio, 1998. "Influencia de Amnartya Sen", en *La Jornada*, 22 de octubre.

Rothschild, Emma, 1976. "Food Politics", en *Foreing Affaires*, vol. 54, núm. 2, Nueva York, enero.

Rudiño, Lourdes E., 1997. "Aumentará a 6.4 millones de dólares el subsidio al agro en Estados Unidos", en *El Financiero*, 7 de enero.

Rudiño, Lourdes Edith, 1997. "Crédito confidencial del BID para la reconversión del agro mexicano", en *El Financiero*, 7 de Febrero.

SAGAR, 1994. *Análisis Coyuntural*, núm. 21, marzo-abril.

_____, 1998. *Análisis coyuntural*, marzo-abril.

Salinas de Gortari, Carlos, 1994. *Presentación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, texto oficial, SECOFI, México, primera reimp.

Sánchez Vázquez, Adolfo, 1998. "El socialismo de Marx, una opción viable para encarar el siglo XXI", en *La Jornada*, 17 de octubre.

Saramago, José, 1998. en *La Jornada*, 17 de octubre.

Spitz, Pierre, 1973. "Les aides alimentaire, technique et culturelle dans la politique agricole des Etas-Unis en Inde depuis la défaite du Kuomintang", en *Mondes en Développement*, núm. 4.

_____, 1974. "L'arme alimentaire. Les années d'apprentissage: 1914-1947" en *Critique de l'économie politique*, núm. 15 enero-marzo.

SRA, 1991. Mesa de negociación de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario, en *La Jornada*, 26 de septiembre.

Tarrio, María, 1998. "Globalización y recursos naturales: algunas tendencias", en *México modernización ante la apertura*, Anuarios de Investigación, Departamento de Producción Económica, UAM, México.

_____, y Luciano Concheiro, 1998. "El TLC de América del Norte", en *La sociedad frente al mercado*, La Jornada Ediciones y UAM, México.

_____, Luis M. Fernández Ortiz y Luciano Concheiro, 1996. "Evolución de la agricultura mexicana en el contexto de la globalización: Hacia una evaluación de la política salinista", en Pérez, Cuauhtémoc y Carlos Roza (comp.), *México. Modernización ante la apertura*, UAM-Xochimilco, México.

Toscano, Roberto, 1998. "Interrogantes éticos de la globalización", en *Claves de la Razón Práctica*, núm. 86, octubre.

Touraine, Alain, 1996a. "Ponencia magistral", en Primer Congreso de Latinoamericanistas, Salamanca, España, 28 de junio.

_____, 1996b. "La globalización como ideología", en *El País*, 29 de septiembre.

Villafuerte, Daniel, 1998. Posibles efectos de la integración comercial México-Centroamérica en los espacios rurales de Chiapas, *Tesis*, en revisión, para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales, México.

Wallerstein, I. 1989. *El moderno sistema mundial*, tomo I, siglo xxi, 5ª ed. México.

_____, 1994. "El derrumbe del neoliberalismo", en *Secuencia*, Revista de Historia y Ciencias Sociales, núm. 28, Nueva época, enero-abril, Instituto Mora, México.

Wolin, Sheldon, 1990. "La revolución de 1989: Más allá del marxismo", en *La jornada semanal*, 11 de noviembre.

PRIVATIZACIÓN DE ANDSA Y BORUCONSA: el fin de la soberanía alimentaria nacional y el principio de la soberanía de las corporaciones agroalimentarias multinacionales

Jubenal Rodríguez Maldonado y
Víctor Suárez Carrera¹

Introducción

La desaparición de los precios de garantía del trigo, arroz, sorgo, cebada y soya en 1988 representó el inicio del proceso de desmantelamiento y privatización de una de las principales instituciones del México moderno, conquista revolucionaria, creación del “cardenismo” y orgullo de los regímenes de la *modernización con justicia social*: el sistema de regulación de los mercados agropecuarios, de apoyo a los ingresos de los productores y de abasto de alimentos; es decir, el sistema Conasupo.

En 1998, una década después, el proceso prácticamente concluye con la desaparición de todos los precios de garantía, incluidos el del maíz y el frijol, la eliminación del subsidio generalizado al consumo de la tortilla, la privatización de Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA), la liquidación de Bodegas Rurales Conasupo (Boruconsa) y consecuentemente la virtual desaparición de Conasupo “matriz”.

El presente ensayo pretende dar cuenta de dicho proceso y especialmente de la privatización del sistema gubernamental de

1 Coordinador de Servicios Comerciales y Director Ejecutivo, respectivamente, de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo, A.C. (ANEC).

acopio y almacenamiento de granos básicos más grande de América Latina constituido por ANDSA y Boruconsa, los principales brazos operativos del Sistema Conasupo. De igual forma, intenta extraer las principales conclusiones y explicitar las implicaciones de este proceso con relación a la soberanía alimentaria nacional, la agricultura campesina y el abasto de subsistencias populares.

En la sección 2 se recapitula el proceso de construcción, desarrollo y privatización-desaparición del sistema Conasupo en su conjunto. En la sección 3 se esboza el marco de políticas macroeconómicas, agrícolas y comerciales que determinaron y condicionaron en los últimos tres lustros las políticas de privatización de los mercados agrícolas y de las empresas estatales de acopio y almacenamiento de granos. La sección 4 presenta el desarrollo y resultado del proceso de privatización de ANDSA y Boruconsa, incluyendo un apartado respecto a un interesante experimento de privatización de una empresa estatal de almacenamiento que incluyó a productores del sector social. Finalmente, en la sección 5, se recapitula acerca de los resultados del proceso de privatización de ANDSA y Boruconsa y sobre todo, de las consecuencias y desafíos que dicho proceso conlleva para la soberanía alimentaria, la agricultura campesina y el mercado de alimentos básicos en el México del nuevo milenio.

La construcción de una alianza Estado-Sociedad: 1936-1982

La participación del Estado en la regulación de precios y mercados

Una preocupación fundamental de los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana, fue atender las demandas de abasto de las clases populares y apoyar al campo. La llegada de Lázaro Cárdenas al gobierno de la república en 1934, marca el inicio de la participación del Estado mexicano en la regulación de los precios y mercados de productos básicos, así como el de una política de precios agrícolas

para garantizar el ingreso de los productores del campo. Esta política fue garantizada a través de creación de instrumentos tales como la participación del Estado en la fijación de los precios agrícolas por medio de los precios de garantía, la construcción de infraestructura de almacenamiento y de una nueva y visionaria estructura institucional que más tarde configuró el Sistema Conasupo.

El general Lázaro Cárdenas a su llegada al poder, enfrentó como uno de sus principales problemas la escasez de alimentos y una elevación constante de los precios de los productos de abasto para la población. Ante tal circunstancia y para defender su política destinada a ampliar el mercado nacional, luchó contra el alza de precios y el desabasto, que desde finales de 1936 se desarrolló de una manera violenta e ininterrumpida. El alza de los precios tuvo su origen más inmediato en el precario estado de la agricultura. La reducción de la superficie cosechada y las malas condiciones climáticas, entre 1935 y 1939, tuvieron como resultados que la producción de los principales artículos alimenticios se viera disminuida, y esto se agravó debido a las exportaciones de maíz (Anguiano, 1987: 41 y s). En este contexto, el presidente Lázaro Cárdenas emitió el 26 de marzo de 1936 un Acuerdo por el que ordenó la conformación de la empresa pública que se denominaría Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA), que tendría como objeto social el de guardar y conservar semillas y demás frutos o productos agrícolas, entre otros bienes susceptibles de almacenar, con el fin de devolverlos a sus dueños en el momento que estos lo consideraran oportuno, para llevar a cabo su venta en las mejores condiciones posibles de mercado. El Estado se ocuparía así de ofrecer un servicio de almacenaje adecuado para garantizar indirectamente una mejor comercialización de la producción agrícola con minimización de gastos que impactaran en los precios al consumo. Intervenía así para evitar también abusos de diversos almacenes manejados por particulares que distorsionaban las condiciones de intercambio entre productores y consumidores. La medida comenzó a llevarse a cabo con la constitución formal de ANDSA como organización nacional

auxiliar de crédito el 22 de abril de 1936 (Política social y empresa pública, 1987: 43).

Uno de los problemas más agudos que había que resolver fue el abasto popular y garantizar un nivel de precios equitativo, por lo que el 22 de junio de 1937 el general Cárdenas emitió un decreto por el que ordenó la creación del Comité Regulador del Mercado de Trigo, con el objeto de que analizara las condiciones del mercado nacional de dicho grano, interviniera directamente para tomar las medidas necesarias que aseguraran su existencia oportuna y suficiente, y velara por la capacidad de compra de sus destinatarios. El decreto referido se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1937 (Política social y empresa pública, 1987: 46).

El 1º de septiembre de 1937 (Manual de Organización General de Conasupo, 1998:15), a través del Banco Nacional de Comercio Exterior, el gobierno "cardenista" constituyó la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA). La creación de CEIMSA obedeció al interés de fomentar el desarrollo y la organización del comercio exterior de productos agrícolas para garantizar la existencia de los mismos y mantener estables los precios en el mercado interno (Política social y empresa pública, 1987: 46).

Sin embargo, las condiciones del comercio demandaban una acción más amplia, por lo que el 15 de marzo de 1938, el Gobierno Federal creó el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias Populares, en sustitución del Comité Regulador del Mercado del trigo (Manual de Organización General de Conasupo, 1998: 15).

Después de la segunda guerra mundial, la economía mundial un gran impacto, propiciando una considerable reducción en el intercambio comercial internacional, con la consecuente repercusión en el mercado interno nacional. Es entonces que por Acuerdo Presidencial, el 18 de junio de 1941, se crea Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. (NADYRSA), en sustitución del anterior Comité Regulador, con actividades orientadas a controlar los mercados de materias primas y mantener un mejor equilibrio entre los precios de producción y consumo (Manual de Organización General de Conasupo, 1998: 15).

En julio de 1949, por Acuerdo Presidencial se liquida NADYRSA, quedando la CEIMSA con las funciones de ambas, a efecto de mantener un mejor abastecimiento y regulación de los precios del trigo, maíz, sorgo y otros artículos de primera necesidad.

En 1961 para perfeccionar la regulación y el abasto del mercado, mediante Acuerdo Presidencial, se liquida la CEIMSA y se crea en su lugar la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (Conasupo, SA), con base en la estructura de la primera. La nueva empresa paraestatal se encargará de cumplir las funciones de regulación y abasto del mercado de las subsistencias populares, teniendo como objetivo "proteger y mejorar el ingreso rural y elevar los niveles de vida de los habitantes económicamente débiles, mediante programas que hagan prácticos y eficientes los sistemas de precios mínimos de garantía a productos del campo, asegurar los consumos nacionales con reservas adecuadas de maíz, trigo, frijol y arroz, que regulen los precios de artículos de primera necesidad en los mercados de consumo y facilitar una dieta satisfactoria con productos alimenticios que favorezcan la nutrición del pueblo" (Manual de Organización General de Conasupo, 1998: 15). La vida de esta empresa fue muy corta, pues, solo duró en funciones 5 años, dando paso a la creación de una nueva entidad: la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo).

Nacimiento y desarrollo del Sistema Conasupo 1965-1985

El 1o de abril de 1965, por decreto presidencial se liquida la Conasupo S.A. y se crea el Organismo Público Decentralizado denominado Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), como el instrumento del Gobierno Federal encargado de las funciones de regulación de precios y abasto de los productos básicos, y teniendo como objetivo incrementar el ingreso rural mediante precios de garantía para productos básicos del campo, mantener reservas de artículos de primera necesidad, que protejan el abasto del país y regular los precios de las subsistencias

Empresas filiales liquidadas

Centro Conasupo de Capacitacion Campesina (Ceconca)

En la sesion del Consejo de Administracion de Conasupo celebrada el 1º de mayo de 1972, fue creada la Sociedad Civil denominada Centro Conasupo de Capacitacion Campesina (Ceconca), siendo su principal objetivo participar en la capacitacion de ejidatarios, comuneros y pequenos propietarios de bajos ingresos. Fue desincorporada del Sistema Conasupo en abril de 1985.

Trigo Industrializado Conasupo, S.A. de C.V. (Triconsa)

El 18 de mayo de 1968 se creo la Compañía Panificadora Conasupo, S.A. y se acordo modificar su razon social el 8 de septiembre de 1972, por la de Trigo Industrializado Conasupo, S.A. de C.V. (Triconsa), siendo sus objetivos principales la regulaci3n de los productos derivados del trigo. En la sesion del Consejo de Administracion de Conasupo celebrada en abril de 1986 fue acordada su extincion, la cual se formalizo en ese mismo atio.

Fideicomiso de la Comision Promotora Conasupo para el Mejoramiento Social (Ficoproconsa)

En 1966 fue creada la Comision Promotora Conasupo para el mejoramiento Rural , con el proposito de auxiliar en la construcci3n y acondicionamiento de silos y bodegas rurales y centros de capacitaci3n campesina. En 1973 modifico su estructura legal para convertirse en el Fideicomiso de la Comision Promotora Conasupo para el Mejoramiento Social (Ficoproconsa). Se confirm3 su

extinción en la sesión 151 del Consejo de Administración de Conasupo celebrada el 13 de mayo de 1987 y formalizada el año siguiente.

Industrias Conasupo, S.A. (Iconsa)

El 31 de marzo de 1975 el Sistema Conasupo adquirió las acciones de las Empresas Longoria, S.A. para iniciar la operación de la Empresa Filial Industrias Conasupo, S.A. (Iconsa), con el objeto de regular el abasto y los precios de diversos productos de consumo humano y animal. Fue desincorporada del Sistema Conasupo en abril de 1989.

Fondo para la Industria Asociada (Fia)

El Fondo para la Industria Asociada (Fia) se creó en julio de 1981, con base en un fideicomiso bancario establecido entre Conasupo y el Banco Mexicano Somex. En 1990 se iniciaron las acciones para desincorporarla del Sistema Conasupo.

Impulsora del Pequeño Comercio (Impecsa)

El 6 de abril de 1977, la Secretaría de Comercio creó una empresa denominada Impulsora del Pequeño Comercio (Impecsa), con el objeto de vender al mayoreo y medio mayoreo productos básicos a los pequeños y medianos comerciantes. Su desincorporación fue autorizada a fines del año de 1992.

Maíz Industrializado Conasupo (Miconsa)

En 1965 se creó la Empresa Maíz Industrializado Conasupo (Miconsa), que tuvo su origen en la Empresa llamada Maíz Industrializado, S.A. (Minsa), creada el 10 de marzo de 1950 e incorporada a Conasuposa en agosto de 1962. Su disolución y liquidación fue autorizada el 24 de enero de 1994.

Empresas filiales en liquidación

Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V. (Boruconsa)

Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V. (Boruconsa) inició sus actividades el 2 de agosto de 1971. El antecedente de esta empresa data de 1966 con la creación de la Comisión Operadora de Graneros del Pueblo. Desde 1997 se inició la transferencia de la red de bodegas y otras instalaciones anexas a los gobiernos estatales y, a partir de julio de 1998, las instalaciones aún no transferidas fueron integradas al Fideicomiso para su administración, en tanto continúa el proceso de transferencia y liquidación de bienes. El pasado 5 de septiembre de 1998, la SHCP autorizó a la Sagar para que proceda a la disolución y liquidación de Boruconsa.

Empresas filiales resectorizadas

Leche Industrializada Conasupo S.A. de C.V. (Liconsa)

El 2 de mayo de 1961 fue creada la Compañía Rehidratadora de Leche CEIMSA, S.A., cambiando su denominación por Compañía Rehidratadora de Leche Conasupo, S.A. en 1963 y en 1972 se formalizó como tal la empresa Leche Industrializada Conasupo, S.A.

de C.V. (Liconsa). En mayo de 1995 se efectua su desincorporacion de Secofi a la Secretaria de Desarrollo Social.

Distribuidora Comercial Conasupo, S.A. (Diconsa)

El 5 de abril de 1961, se creo la Compafiia Distribuidora de Subsistencias Populares, S.A. (Codisupo), el 30 de octubre de 1972 se modifico su razon social, quedando como Distribuidora Conasupo, S.A. de C.V. (Diconsa). El 13 de marzo de 1973 por Acuerdo Presidencial se descentraliza, creandose la Compafiia Distribuidora Comercial Conasupo, S.A. (Diconsa), con seis empresas cofiliales constituida como sociedad anonima de capital variable. Por ultimo, en mayo de 1995 se efectua la resectorizacion de Secofi hacia la Secretaria de Desarrollo Social.

El fin del Estado benefactor: politicas economicas y agricolas 1982-1998

Los precios de garantía

Entre 1965 y 1971 se establecieron los precios de garantia al arroz, sorgo, cártamo, soya, semilla de algodón, ajonjolí, copra, girasol y cebada, sumandose a los precios ya establecidos para maíz, frijol y trigo. El sistema de los precios de garantia perseguia dos objetivos fundamentales: impulsar el fomento a la producción y asegurar un ingreso minimo a los productores rurales (Los precios de *garantía* y *política* agraria, 1990: 924).

El Estado, perfecciono el precio de garantia como vehiculo de justicia social (El mercado de *las subsistencias* populares, 1988: 46). En este sentido, los precios de garantia de maíz, trigo y frijol siempre fueron mas altos que los precios internacionales (El mercado de *las susbsistencias* populares, 1988: 48).

Bajo este mecanismo, el precio de garantía permitió una mejor distribución del producto nacional lo cual aumento la capacidad de compra del campesinado. Esto resulto, a su vez, en una ampliacion del mercado interno, medio indispensable para fortalecer la industrializacion del país (*El mercado de las susbsistencias populares*, 1988: 50).

La política de precios de garantía se mantuvo hasta 1988, cuando se eliminan los precios de garantía para 10 productos quedando bajo este regimen únicamente el maiz y el frijol.

De esta forma, se abandonaron los apoyos a los productores via precios, cambiando a un esquema de pagos directos a traves del *Procampo*, mismo que se establecio en el ciclo otoño-invierno 1993/94. Los cultivos elegibles fueron: algodón, arroz, cártamo, cebada, frijol, maiz, sorgo, soya y trigo; bajo la condición de que hubiesen sido sembrados en los tres años anteriores a diciembre de 1993.

Los precios de garantía para maiz y frijol se mantienen hasta 1994 cuando se pasa a un esquema precios de indiferencia aunque con la intervención de Conasupo con precios piso y como comprador de ultima instancia.

Para sustituir la funcion de Conasupo en la formación de precios, en 1991 se creo Apoyos y Servicios a la Comercializacion Agropecuaria (ASERCA), (ASERCA, 1991) como órgano desconcentrado de la Sagar. Dicha entidad impulso un esquema de formación de precios de mercado basados en los precios internacionales, los llamados *precios de indiferencia*. Dichos precios representan el precio al cual resultaria indistinta la compra de un producto nacional frente al mismo producto de origen importado puesto en plaza de consumo (Programa *Nacional Agropecuario* y de Desarrollo Rural 1995-2000). Los apoyos a la comercializacion canalizados por ASERCA compensan teoricamente las asimetrías estructurales entre el sistema comercial mexicano y el de su principal socio referidas a costos de almacenamiento, costo financiero y costo de transportacion. Fueron aplicados por primera vez a los productores de sorgo de Tamaulipas.

En su conjunto la aplicación de políticas comerciales y agrícolas se tradujeron en un abandono de la agricultura, reduciéndose y privatizándose la mayor parte de las instituciones de apoyo al campo, olvidándose del fomento a la producción, entregándole la capacidad de la producción y de obtención de productos agrícolas para garantizar el abasto al mercado externo, bajo la premisa de que era mejor importar los productos que producirlos caros, de esta manera se estableció una política de ventajas comparativas, con el argumento de que la apertura comercial en el sector agropecuario era necesaria para impulsar la modernización y fomentar su especialización creciente en las áreas en las que existen ventajas comparativas (Sagar, 1992), con el consecuente desaliento de la producción agrícola.

En el ciclo otoño-invierno 1997-98 se estableció para el maíz un precio de mil 315 pesos por tonelada, pero con la condicionante de la intervención de Conasupo para fijar precios piso y también para garantizar el precio, saliendo a la compra como un comprador más. La pretensión es alinear los precios internos con los precios internacionales, puesto que los compromisos con los organismos internacionales así lo exigen y la escasez de recursos lo obliga.

Las compras nacionales

Junto con la eliminación de los precios de garantía se canceló la participación del Estado en las compras de las cosechas; los únicos programas de compras que se han mantenido hasta 1998 son los de maíz y frijol. Los programas de compras operados por Conasupo fueron un factor importante para garantizar el cumplimiento de los precios de garantía. Dichos programas tenían como componentes elementos que los hacían necesarios, tales como; a) precios de garantía; b) compras ilimitadas; c) habilitación de bodegas de ANDSA y Boruconsa; y d) estímulos a la comercialización con el Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE)² operado por Boruconsa.

Las compras nacionales, tenían particular importancia ya que por medio de ellas se regulaban los precios al productor así como también los precios al consumidor.

Las compras nacionales llegaron a representar un importante porcentaje de la producción comercializable, en el caso del maíz, hasta el 68.9 % en el año de 1993 y del 58.4 % para 1994. Cabe mencionar que fueron los años donde se compró el mayor volumen de maíz, 8 millones 331 mil toneladas para 1993 y 7 millones 968 mil toneladas (vease cuadro 1).

Para 1995, las compras nacionales solo representaron el 43.6%, el 21.64% para 1996, se recupera en 1997 con el 45.21% y para 1998 solo se espera participar con el 12%.

Motivado por una política gradual de retiro de Conasupo de las compras, señalando que desde 1995, Conasupo ha venido participando solo como comprador de última instancia.

En el caso del frijol, tiene un comportamiento similar, la participación de Conasupo en las compras ha significado, hasta el 88.3% en el año de 1982, mientras que la tendencia es la misma que la del maíz (vease cuadro 2).

Líneas de política para la liquidación de ANDSA y Boruconsa

Las políticas agrícolas y comerciales en este periodo están marcadas por un importante reajuste, por un lado se efectuó la privatización, liquidación de los organismos e instituciones de apoyo al campo y los productores y por otro la desregulación arancelaria y la apertura comercial.

LAS HISTORIAS DE UN DESENCUENTRO

Cuadro 1
Participación de Conasupo en las compras de maiz
(miles de toneladas)

Año	Producción	Compras			Total
		Nacionales	Part.en la prod. %	Importaciones	
1965	8 936	1 861.00	32.00	-	1 861.00
1966	9 271	1 811.80	30.10	-	1 811.80
1967	8 603	1 911.40	34.20	-	1 911.40
1968	9 062	1 776.90	30.20	-	1 776.90
1969	8 411	1 463.10	26.80	36.50	1 499.50
1970	8 879	1 194.20	20.70	732.40	1 926.50
1971	9 786	1 535.70	24.10	-	1 535.70
1972	9 223	1 437.60	24.00	190.70	1 628.30
1973	8 609	804.40	14.40	1 154.60	1 959.00
1974	7 848	779.30	15.30	1 318.40	2 097.60
1975	8 449	345.00	06.30	2 625.20	2 970.20
1976	8 017	968.10	18.60	955.10	1 923.30
1977	10 138	1 430.40	21.70	1 727.40	3 157.90
1978	10 930	1 808.80	25.50	1465.20	3 273.90
1979	8 458	1 952.10	35.50	827.20	2 779.30
1980	12 374	863.20	10.70	3 167.30	4 030.50
1981	14 550	2 914.20	30.80	2 478.10	5 392.30
1982	10 120	3 272.10	49.70	0 225.90	3 498.10
1983	13 188	1 607.30	18.80	4 128.80	5 736.10
1984	14 075	2 493.20	29.80	2 392.50	4 885.70
1985	11 632	2 121.10	23.20	1 629.10	3 750.20
1986	11 801	2 437.10	31.80	1 204.30	3 641.40
1987	11 632	1 679.00	22.20	2 123.90	3 803.00
1988	10 573	1 741.60	25.30	2 326.80	4 068.30
1989	10 953	1 752.90	24.60	2 004.00	3 756.90
1990	14 635	2 321.10	24.40	1 873.00	4 194.20
1991	14 252	3 318.90	35.80	41.00	3 359.90
1992	16 929	4 603.70	42.10	-	4 643.40
1993	18 125	8 331.08	68.90	15.10	8 195.40
1994	12 794	7 968.42	58.40	-	8 088.70
1995	11 606	3 378.59	43.60	32.56	4 666.70
1996	10 886	1 531.22	21.64	1 538.91	3 070.13
1997	12 119	3 561.23	45.21	-	3 561.23
1998 1/	10 736	1 598.95	22.91	253.81	1 852.76

*/ Porcentaje. Se considera la participación en la producción comerciable, suponiendo un nivel de autoconsumo del 35% de la producción total.

1/ Avance compras Conasupo a julio de 1998, programación de producción al 31 de agosto 1998.

FUENTE: CONASUPO en cifras diciembre de 1993, 1996, 1997 y julio de 1998.

Función social de CONASUPO, 1995

Dirección de Planeación Agrícola, SAGAR

Cuadro 2
Producción nacional y participación de Conasupo en las compras
de frijol
(toneladas)

Año	Producción nacional	COMPRAS			TOTAL
		Nacionales	Part. en la prod. %	Importaciones	
1965	859 584	94 367	16.9		94 367
1966	1 013 169	131 882	20.0		131 882
1967	980 169	99 665	15.6		99 665
1968	856 939	53 915	9.7		53 915
1969	834 597	60 669	11.2		60 669
1970	925 040	32 961	5.5	8 200	41 161
1971	921 059	100 726	16.8		100 726
1972	869 504	136 264	24.1		136 264
1973	1 008 885	2 770	0.4		2 770
1974	971,576	23 035	3.6	37 884	60 919
1975	1 027 303	364 449	54.6	104 797	469 246
1976	739 812	241 253	50.2		241 253
1977	770 093	248 166	49.6		248 166
1978	948 744	169 675	27.5		169 675
1979	640 514	180 662	43.4	5 516	186 178
1980	935 154	132 354	21.8	293 008	425 362
1981	1 331 305	526 154	60.8	399 146	925 300
1982	952 717	546 902	88.3	132 459	679 361
1983	1 242 175	530 435	65.7		530 435
1984	930 692	391 516	64.7		391 516
1985	911 908	143 781	24.3	116 595	260 376
1986	1 084 830	259 281	36.8	166 746	426 027
1987	1 023 575	464 798	69.9	38 157	502 955
1988	857 187	261 139	46.9	3 216	264 355
1989	593 436	102 961	26.7	105 505	208 466
1990	1 287 364	123 677	14.8	361 622	485 299
1991	1 378 519	367 238	41.0	31 241	379 184
1992	718 574	294 519	63.1	2 807	294 519
1993	1 249 643	392 848	48.4	796	392 848
1994	1 379 343	339 151	36.9		339 151
1995	1 270 915	229 058	27.7		229 058
1996	1 349 098	110 901	12.6		110 901
1997	965 055	81 768	13.0		81 768
1998	355 388	105 626	45.7	63 773	208 729

*/ Porcentaje. Se considera la participación en la producción comerciable, suponiendo un nivel de autoconsumo del 35% de la producción total.

1/ Avance compras Conasupo a julio de 1998, programación de producción al 31 de agosto 1998

FUENTE: CONASUPO su Función Social, Agosto 8 1995, CONASUPO en cifras, Julio 1998

Banco Nacional de Comercio Exterior, Abril 30 1998

Dirección de Planeación de agrícola, SAGAR

Estos dos aspectos son la cara de una misma moneda, la aplicación de políticas de ajuste estructural recomendadas por los organismos multinacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y resultado también de los compromisos contraídos en la firma de los múltiples acuerdos comerciales. En el sexenio del presidente Carlos Salinas, se establece para el Campo el Programa Nacional de Modernización del Campo (PRONAMOCA) 1990-1994, donde se establece que su objetivo es aumentar la producción y la productividad en el campo llevando justicia a la familia de los productores y en sus objetivos particulares se propone desincorporar las actividades que el Estado realiza en materia de procesamiento y comercialización de productos, transformar los subsidios generalizados en estímulos dirigidos que consideren las diferencias estructurales entre regiones y productores (SARH, 1990: 23).

De este modo, la aplicación de políticas agrícolas y comerciales establecidas en el PRONAMOCA cancelaron la participación del Estado, marcando el fin del Estado benefactor, y dieron paso a una política comercial y agrícola influenciada por la apertura comercial como consecuencia de los compromisos contraídos en 1986 por su incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) reforzada con la entrada en vigor del TLC en 1994 y la conclusión de la Ronda de Uruguay en 1995 (OCDE, 1997).

La privatización del sistema gubernamental de acopio y almacenamiento de granos básicos 1994-1998

El sistema gubernamental de acopio y almacenamiento de granos básicos

A lo largo de casi seis décadas, de 1936 a 1994, el Estado mexicano construyó uno de los sistemas gubernamentales de acopio y almacenamiento de granos y oleaginosas más grande y eficiente del mundo. Con la creación de ANDSA en 1936, de Graneros del Pueblo

en 1965 y de Boruconsa en 1971, se desarrollo una impresionante red de acopio y almacenamiento con presencia en practicamente todas las zonas agricolas y todas las ciudades medias y grandes del país. Conasupo, a traves de Graneros del Pueblo primero y de Boruconsa despues, impulsó la construccion de mil 371 centros de acopio a lo largo y ancho del campo mexicano con una capacidad total de almacenamiento bajo techo y a la intemperie de 4 millones de toneladas. Este enorme esfuerzo constructivo no hubiera sido posible sin la participación masiva de ejidos y comunidades que aportaron terrenos, materiales locales de construccion, mano de obra, personal para la operación de los centros y en muchos caso, el pago, a traves de una cuota por tonelada entregada a Conasupo, del crédito otorgado por el gobierno federal para la construccion de los silos y bodegas.

Por su parte ANDSA, fue desplegando una red de almacenamiento para la concentración y distribución de granos en las ciudades para satisfacer las necesidades de los molineros-nixtamaleros, las industrias procesadoras y los sistemas gubernamentales de abasto de alimentos. De 1936 a 1990, se construyeron casi mil bodegas con una capacidad total de almacenamiento de 4.5 millones de toneladas.

Entre ANDSA y Boruconsa se integró una *red nacional* que se extendia desde los mas remotos centros de produccion agricola hacia todas las capitales de los estados y las principales ciudades del país, pasando por terminales graneleras en puertos y fronteras.

El sistema estatal de acopio y almacenamiento le permitio a Conasupo tener la capacidad operativa real de intervenir y regular los mercados a traves de compras ilimitadas a precios de garantia, de constituir y administrar las reservas estrategicas de alimentos, de movilizar las cosechas desde las zonas de produccion hasta las zonas de consumo, de realizar importaciones y de distribuir los alimentos y materias primas a los miles de molinos nixtamaleros y a la mayoría de las localidades urbanas y a una parte importante de la poblacion rural. Este sistema operaba en forma variable de año a año y de ciclo a ciclo en funcion de los niveles de produccion e inventarios de granos. En sus mejores años llegó a comprar,

almacenar y movilizar por cuenta de Conasupo hasta 10 millones de toneladas de granos básicos. En algunas cosechas, compro hasta el 70% de la producción nacional de maíz y frijol. En años de caídas importantes en la producción nacional, realizó importaciones hasta por 5 millones de toneladas anuales. A manera de comparación, en 1997 Conasupo únicamente compro 2.5 millones de toneladas de cosechas nacionales (maíz y frijol) y no operó importaciones.

Además, de hecho, dicha red, constituida por casi 2 mil 500 puntos en el territorio rural y en el espacio urbano, proporcionó al gobierno federal una de las mayores plataformas de presencia, servicio y operación de múltiples e importantes instituciones y programas de fomento y bienestar. Así, a partir de un programa de abasto de cinco productos básicos llevado a cabo por Conasupo en los centros de acopio de Boruconsa en la década de los setenta, se desarrolló un ambicioso e impresionante sistema de abasto rural al inicio de la década de los ochenta con el Programa Conasupo-Coplamar de Abasto comunitario a través de la construcción y operación de un sistema conformado por más de 200 almacenes regionales de abasto y 35 mil tiendas rurales operadas por las propias comunidades.

Derivado de los centros de salud que se instalaron y operaron en numerosas unidades de almacenamiento de Boruconsa, se desarrolló igualmente el Programa IMSS-Coplamar de clínicas rurales.

Otro programa de Conasupo operado por Boruconsa que tuvo gran importancia para hacer más accesible el precio de garantía a los campesinos pobres así como impulsar su organización comercial fue el programa PACE. El PACE consistía en un subsidio a fletes, maniobras, desgranado y cribado para que los pequeños productores *efectivamente* pudieran acceder al precio de garantía pagado en los centros de acopio de Boruconsa. Paralelamente, se promovía la organización comercial de los productores a través de la creación de empresas comercializadoras campesinas, canalizando el subsidio en forma colectiva (PACE colectivo) y proporcionando asesoría, capacitación e información de mercados. En su última etapa (1990 a 1994), antes de su desaparición en 1995, el PACE

jugó un importante papel en el estímulo a una oleada de organización comercial de pequeños productores de granos básicos representando de hecho, el último programa institucional de apoyo a la organización económica campesina.

En resumen, Conasupo no pudiera explicarse sin sus brazos operativos ANDSA y Boruconsa y su red nacional.

Liberalización comercial, crisis y privatización de los mercados agrícolas

En el marco de la política económica y agrícola neoliberal impulsada a partir de 1982, la privatización de los mercados agropecuarios en el país se acelera a partir de 1994, debido a los siguientes factores vinculados: a) entrada en vigor del TLC; b) los acuerdos de la Ronda de Uruguay del GATT en materia de agricultura (Acuerdo de Marrakesh); c) la incorporación de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); y d) la crisis financiera y económica de diciembre de 1994.

Por un lado, la entrada en vigor del TLC el 1º de enero de 1994 impone una aceleración al proceso de liberalización total del comercio agroalimentario, sin exclusión de ningún sector ni producto. Se profundiza la desgravación arancelaria y se establecen plazos bien definidos (5, 10 y 15 años) para la eliminación total de gravámenes a las importaciones agropecuarias. Dichos plazos, teóricamente razonables, se incumplen a partir del año 2, sobre todo en el caso del maíz, frijol y cebada, con lo que la apertura comercial total en los hechos se anticipa radicalmente (Suarez, 1997). Esta situación favorece un incremento sostenido de las importaciones de granos y oleaginosas provenientes de Estados Unidos y Canadá, con la consiguiente presión hacia el sistema nacional de precios de garantía y de concertación y, por tanto, hacia los organismos gubernamentales de regulación y comercialización agropecuaria. Ante la inexistencia de protección y regulación alguna a las importaciones de las potencias agrocomerciales del norte, con precios

artificialmente bajos y con subsidios a la exportación, se vuelve mas insostenible la existencia de un sistema dual de precios: por una lado, precios administrados al productor y por otro, precios de mercado internacional a la industria procesadora. Ante este hecho, se plantea como una urgencia de política agrícola y comercial el establecimiento de un sistema-espejo de formación de precios de mercado para productores y compradores en referencia con los precios internacionales. Asimismo, se acelera la desaparición de los subsidios vinculados al precio y su substitución por apoyos directos al ingreso, el Procampo, a partir del ciclo 1993-94.

Por otra parte, la conclusión de los acuerdos de la Ronda de Uruguay en materia agropecuaria y su vigencia a partir del 1º de enero de 1995 (OMC, s/f) (Acuerdo de Marrakesh), imprimen mayor velocidad y radicalismo adicionales en Mexico a las medidas de apertura comercial, privatización de los mercados, disminución de los subsidios indirectos, adopción de esquemas de apoyos directos al ingreso, desvinculados de los precios, del nivel de producción y de los inventarios, y privatización de las entidades públicas relacionadas con la regulación, administración y operación de los mercados agropecuarios. Sobra decir, que Mexico apoyo en forma irrestricta, acritica y subordinada las posiciones de Estados Unidos en dicha ronda de negociaciones y que incluso, se anticipo “orgullosamente” al cumplimiento de los compromisos pactados, renunciando a los márgenes de protección disponibles y a cualquier noción de política soberana en materia de agricultura y comercio agroalimentario. De hecho, los acuerdos del GATT han sido convertidos en política nacional por la clase gobernante desde 1994 a la fecha.

Por su parte, la adhesión de Mexico a la OCDE el 18 de mayo de 1994 supuso además de la ilusión de pertenecer al club de los países ricos, la obligación, esta sí muy real e ineludible, de cumplir con los principios de dicha organización establecidos desde 1987 (OCDE, 1987) relativos a la reforma de las políticas agrícolas de los países miembro. Dichos principios están orientados centralmente a facilitar la reorientación de la agricultura hacia el mercado a través de la reducción progresiva de los apoyos a la producción y a la

exportación, el establecimiento de apoyos directos y la supresión de los programas de administración de la oferta. Cabe resaltar que dichos principios son totalmente consistentes con los acuerdos de la Ronda de Uruguay sobre agricultura e incluso, la OCDE ha asumido el compromiso de apoyar su cumplimiento a cabalidad. En este contexto, organismos como Conasupo, ANDSA y Boruconsa se tornan inaceptables para la OCDE al igual que el sistema de precios de garantía o de concertación.

Finalmente, la crisis financiera y económica desatada en diciembre de 1994 y sus efectos recesivos en 1995, implicó en otros aspectos, una mayor presión sobre el gasto público, obligando a profundizar los procesos de privatización de las entidades públicas sobrevivientes y las medidas de reducción de los subsidios relacionados con la agricultura.

No está de más resaltar la correspondencia, coherencia, complementación y mutuo reforzamiento entre los acuerdos de la OCDE, del TLC y la Ronda de Uruguay sobre agricultura. Tienen una explicación y un denominador común: han sido propuestos, impulsados y defendidos por las principales corporaciones agroalimentarias multinacionales y por los gobiernos de las potencias agroexportadoras mundiales. El punto de arranque lo constituyó la inclusión de la agricultura en la ronda de negociaciones del GATT iniciada en Punta del Este en 1986. En el fondo, dichos acuerdos expresan y son el reflejo de una nueva etapa del reordenamiento de los mercados agrícolas internacionales. En esta etapa, Estados Unidos y la Unión Europea, principalmente, y Canadá, Argentina y Australia, secundariamente, buscan mantener y acrecentar su participación en el mercado mundial, creando el *supermercado* global de alimentos, en el que los países del norte producen y venden los alimentos y los del sur únicamente los compran y consumen, si es que tienen divisas y demanda efectiva. Para ello, se impone un patrón único y homogéneo de producción y consumo. Se trata de un asalto generalizado al derecho de los países a desarrollar sus propias agriculturas, a producir sus propios alimentos, a sostener a sus comunidades campesinas e indígenas, a recrear y desarrollar su

diversidad étnica y cultural, a preservar y usufructuar su biodiversidad. En resumen, se trata de una guerra de las corporaciones entre sí y contra las agriculturas campesinas del mundo por la construcción y la hegemonía del mercado agroalimentario global del nuevo milenio.

Todos estos factores (TLC-Ronda de Uruguay del GATT-OCDE-crisis de 1994) conjugados, vinculados y vinculantes entre sí, crearon las condiciones necesarias, en la lógica de la política económica y agrícola neoliberal, para acelerar y concluir el proceso de privatización de los mercados agropecuarios iniciado a partir de 1988 y en especial de los organismos de regulación, apoyo a los productores y de abasto agroalimentario. El Sistema Conasupo debía desaparecer más temprano que tarde; su suerte estaba echada. La estrategia para ello fue cortar sus brazos operativos: ANDSA y Boruconsa. En esta dirección, tanto en el Programa Agropecuario y de Desarrollo 1995-2000 como en el Programa Alianza para el Campo (Sagar, 1995), se señala que en concordancia con las instituciones relacionadas con la comercialización, se continuará con la desincorporación de los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. ANDSA y se realizará la transferencia de instalaciones de almacenamiento de Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V. (Boruconsa) a los productores, con el fin de que sean ellos quienes lleven a cabo sus propias labores de comercialización sin intermediarios.

El proceso de privatización de ANDSA

Estrategia de privatización

La decisión de privatizar ANDSA fue tomada desde el inicio del sexenio "salinista"; sin embargo, hacia 1993 ni siquiera iniciaba el proceso debido a la indefinición y falta de acuerdo sobre cómo llevarlo a cabo. Entre 1993 y 1995 se intentó imprimir una nueva orientación y ritmo a la desincorporación de la almacenadora gubernamental,

tratando de concebirla como una herramienta de política de modernización de los mercados agrícolas con objetivos de inclusión, equidad y eficiencia y bajo una estrategia de venta de activos como *negocios en marcha* y por etapas, mas que como una simple venta de activos al mejor postor. Tres factores contribuyeron a ello: a) la llegada de Julio Scherer Ibarra y su equipo a la dirección de la paraestatal en marzo de 1993; b) las modificaciones a la ley de organismos auxiliares de crédito de julio de 1993; y c) las movilizaciones de organizaciones de productores de granos básicos por una política justa para el campo del primer semestre de 1995.

La visión nacionalista y la sensibilidad social de Scherer y su equipo llevaron a transformar ANDSA de una simple almacenadora al servicio de Conasupo hacia una entidad mas vinculada a las nuevas necesidades de un mercado crecientemente abierto, privado y competitivo, aprovechando las nuevas facultades otorgadas a los almacenes generales de depósito con las reformas a la ley de organismos auxiliares de crédito de julio de 1993 (Diario Oficial de la Federación, 1993). De esta forma, además de los servicios tradicionales, ANDSA evoluciono hacia servicios tales como financiamiento a la comercialización con fondeo de fuentes nacionales e internacionales, logística, comercialización por si y por cuenta de terceros, importaciones y exportaciones, esquemas de asociación y apoyo con organizaciones de productores. Esta experiencia y la posición de organizaciones económicas campesinas, movimientos de productores rurales y centrales campesinas, especialmente el Movimiento de Organizaciones Económicas Campesinas Por una Política Justa para el Campo, que después de 3 meses de movilizaciones en la asamblea nacional celebrada el 11 de julio de 1995, planteo entre otras demandas respecto a ANDSA, "una reforma profunda que fuera encaminada dado su carácter de almacén general de depósito a jugar un papel mas activo en la promoción de nuevos esquemas, mecanismos e instrumentos de financiamiento prendario y en la promoción de empresas comercializadoras campesinas. (*Documentos básicos para la discusión*, 1995: 25). Adicionalmente

se demandó también una modernización incluyente de los de los mercados (*Documentos básicos para la discusión*, 1995: 26), "participar en las licitaciones de todas las instalaciones y que por otro lado, con los recursos obtenidos se formara un fondo para financiamiento de la comercialización y modernización de la infraestructura de almacenamiento así como la creación de fondos estatales de fomento y acompañamiento a las empresas comercializadoras de productores, administrados y operados por ellas mismas, bajo reglas concertadas y bajo auditoría gubernamental" (*Documentos básicos para la discusión*, 1995: 26).

La experiencia adquirida por la nueva ANDSA y la posición de diversas organizaciones de productores, le permitió a Scherer estructurar una nueva propuesta de privatización de la entidad, que fue presentada a la Comisión Intersecretarial de Desincorporación (CID) y que fue aprobada a principios de 1996.

La nueva estrategia de privatización aprobada incorporó centralmente dos lineamientos: el primero, reconocer la necesidad de la participación de las organizaciones de productores del sector social en la privatización de una infraestructura tan estratégica para su existencia y desenvolvimiento en un mercado privado; y, el segundo, segmentar la empresa para que la venta de sus activos evitara la conformación de un monopolio privado.

La segmentación acordada fue la siguiente:

- a) *Venta de 70 unidades de acopio como negocios en marcha a organizaciones locales de productores;*
- b) *Conformación de tres empresas almacenadoras regionales y venta como negocios en marcha, otorgando ventajas a las posturas que incluyeran a organizaciones de productores con un 20% de su capital social como mínimo. Las unidades de almacenamiento estratégicas (Silos Miguel Alemán en la Ciudad de México, Andrés Figueroa en Guadalajara, entre otras) y las terminales graneleras (Puerto de Veracruz, Lázaro Cárdenas y Guaymas) no se venderían,*

sino que se concesionarian a los ganadores de la licitación de las empresas regionales;

- c) Venta la Unidad Pantaco (alrededor de 100 bodegas) en regimen de condominio con la participación de cada una de las tres empresas regionales, Ferrocarriles Nacionales de Mexico y las almacenadoras privadas agrupadas en la Asociacion Mexicana de Almacenes Generales de Deposito (AMAGDE), con el compromiso de cumplir el proyecto de *Puerto Interno y Centro de Almacenamiento y Logística* (PICALP);³
- d) Venta del edificio corporativo al DDF por su localización y valor historico; y
- e) *Venta de 70 activos improductivos como inmuebles al mejor postor.*

De acuerdo con Julio Scherer Ibarra, la privatización del organismo "fue concebida con una vision responsable del patrimonio nacional con el paulatino retiro del gobierno de areas donde el sector social y privado pueden desempetiarase y contribuir al desarrollo economico del campo" (*Scherer*, 1996 b).

Este proceso se inicio formalmente con la publicación de la convocatoria dirigida a organizaciones de productores para la venta de las bodegas de acopio de ANDSA publicada el dia 9 de febrero de 1996⁴ y practicamente concluyo en diciembre de 1998 con la venta de la ultima de las tres almacenadoras regionales.

³ El contrato Pantaco-PICALP se firmó el 11 de octubre de 1996.

⁴ Convocatoria para la licitación de las bodegas de acopio de ANDSA, publicada el 9 de febrero de 1996; un extracto de cual se puede ver en el Boletín Semanal núm. 8 de ANEC.

Resultados

A continuación se presenta un recuento de los resultados del proceso, centrados en los dos segmentos mas importantes: la venta de las bodegas de acopio a productores y la venta de las tres almacenadoras regionales.

Venta de las unidades de acopio

El 9 de febrero de 1996 se publicó la convocatoria para la licitación y venta bajo la modalidad de activos como negocios en marcha de las 70 bodegas de acopio de ANDSA con 113 bodega y 46 patios con una capacidad total de casi 800 mil toneladas. Dichas bodegas si bien representaba alrededor del 13% de la capacidad total de almacenamiento, unicamente contribuian con el 2% del tonelaje operado total por la empresa. Es decir, se trataba de las instalaciones perifericas de ANDSA.

No obstante, el proposito y la intencionalidad fueron correctos en la perspectiva de ir fortaleciendo la capacidad económica, operativa, comercial y de gestion de las organizaciones de productores del sector social, a efecto de estar en mejor posición para participar en la licitación de las almacenadoras regionales en asociacion con la iniciativa privada.

La enajenacione de las bodegas de acopio a favor de organizaciones locales "preservaria el valor de la red de almacenamiento y las potencialidades para el desarrollo de negocios" (Scherer, 1996a). Se concebía dicha desincorporacion mucho mas que una simple entrega de infraestructura fisica.

Para llevar a cabo el proceso de licitación, la dirección de ANDSA desplego una importante actividad de información y promoción entre centrales campesinas y organizaciones de productores. Asimismo, impartieron cursos de capacitacion para la formulacion de

planes de negocios a efecto de apoyar la formulación de posturas de compra y guiar la operación de las unidades una vez adquiridas.

La dirección de ANDSA impulsó, además, el establecimiento de alianzas entre las organizaciones interesadas por una misma bodega, a efecto de sumar fuerzas, eliminar disputas y distribuir los beneficios entre el mayor número de productores posible.

Paralelamente, se negoció en la CID una valuación de los activos que facilitara su compra por organizaciones locales. Asimismo, se estableció un esquema de pagos parciales y una línea de crédito en Banrural para las organizaciones ganadoras que así lo requirieran. En suma, existió una clara y definida voluntad de lograr un proceso de desincorporación a favor de organizaciones de productores, en el contexto de una privatización lo menos dañina posible al campo y al país.

Efectivamente, en el segundo semestre de 1996⁵ se asignan 61 de las 70 unidades a favor de organizaciones locales con montos de venta ubicados entre el 10 y 15% del valor comercial de los activos.

Venta de las almacenadoras regionales

De acuerdo con la estrategia de segmentación establecida para su privatización, en el primer semestre de 1996 ANDSA traspasó sus principales activos a tres empresas regionales constituidas ex *profeso*: Almacenadora Sur (ALSUR), Almacenadora Centro Occidente (ACO) y Servicios de Almacenamiento Norte (SERANOR). Cada una de dichas empresas regionales se constituyó como almacén general de depósito y se les asignó la infraestructura de almacenamiento existente en función de una gran división territorial del país; sur, centro, norte. Se distribuyó a cada una de

5 Cartas de Julio Scherer Ibarra, a los representantes de las organizaciones para que asistan a la entrega simbólica de las instalaciones, que habían ganado mediante la licitación, y *La Jornada*, 27/06/96.

ellas en forma mas o menos equilibrada unidades de almacenamiento, unidades de concentración y distribución estratégicas y terminales graneleras en puertos y fronteras a fin de configurar empresas regionales en corredores integrados en producción-consumo-importación-exportación. La estrategia de desincorporación buscaba vender los activos de ANDSA como negocios en marcha por lo que también se busco balancear los volúmenes operados e ingresos obtenidos en los últimos años por concepto de compras nacionales, almacenamiento, distribución e importaciones, principalmente.

La distribución de la capacidad instalada entre las empresas regionales se muestra en los cuadros 3 y 4.

Venta de ALSUR

En septiembre de 1996 dio comienzo la licitación de ALSUR. De conformidad con los términos de la convocatoria para la venta del 100% del paquete accionario de ALSUR, se inscribieron y calificaron para dicha licitación los siguientes grupos: Ingenieros Civiles Asociados (ICA), Maíz Industrializado, S.A. (Minsa) y Transportación Marítima Mexicana (TMM). ALSUR comprendía alrededor de 30 instalaciones distribuidas en el centro, oriente y sureste del país (véase cuadro 3). Si bien dichas instalaciones únicamente comprendían el 23.2% del total de la capacidad de almacenamiento de ANDSA, muy por abajo del 36.4% y el 40.4% asignada a ACO y SERANOR respectivamente, representaban ventajas estratégicas respecto a las demás, entre las cuales sobresalen las siguientes:

- a) ALSUR incluía las dos instalaciones más estratégicas de ANDSA ("las joyas de la corona"): Silos Miguel Alemán y la Terminal Granelera del Puerto de Veracruz. La primera, es la unidad de almacenamiento y distribución que desde la década de los años cuarenta garantiza el abasto de maíz a la industria molinera nixtamalera de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). La

PRIVATIZACIÓN EN EL MUNDO RURAL

segunda, representa la unidad por la cual se realiza el 70% de las importaciones agrícolas del país;

Cuadro 3
Capacidad instalada de ANDSA, Almacenadora Regional
(miles de toneladas)

Estados	ANDSA	% del total de ANDSA
SERANOR	2 362.6	40.4
D.F.	145.0	
Sonora	883.7	
Chihuahua	149.1	
Sinaloa	458.1	
Nuevo Leon	73.0	
Baja California Norte	161.0	
Coahuila	215.0	
Durango	130.6	
Baja California Sur	92.0	
Nayarit	55.1	
ACOSA	2 127.6	36.4
D.F.	145.0	
Jalisco	513.6	
Tamaulipas	427.5	
Guanajuato	171.5	
Michoacan	177.0	
Queretaro	42.5	
San Luis Potosi	68.6	
Hidalgo	40.9	
Zacatecas	73.3	
Aguascalientes	38.0	
Guerrero	53.0	
Estado de Mexico	348.2	
Colima	28.5	
ALSUR	1 355.1	23.2
México, D.F.	510	
Veracruz	272.1	
Puebla	89.6	
Chiapas	243.9	
Oaxaca	21.8	
Yucatan	73.3	
Campeche	8.6	
Tlaxcala	81.0	
Morelos	31.6	
Tabasco	18.3	
Quintana Roo	5.6	
Total	5 846.3	100.0

NOTA: De la Capacidad de almacenamiento de Pantaco se dividieron entre ACOSA, SERANOR y ALSUR.

FUENTE: Plan de negocios de la empresa Almacenadora ACO Centro Occidente, marzo de 1998. Elaborado por Consultoria Directiva

Cuadro 4

Capacidad instalada de almacenamiento de granos en México
(miles de toneladas)

Estados	ANDSA	%	ORUCONSA	%	Sector privado	%	Total
Sonora	883.7	33.6	251.3	9.5	1 497.0	56.9	2 632.0
Chihuahua	149.1	7.6	446.1	22.8	1 359.7	69.6	1 954.9
Sinaloa	458.1	26.6	171.1	10.0	1 090.2	63.4	1 719.4
Nuevo León	73.0	5.0	119.3	8.2	1 263.5	86.8	1 455.8
B.C.N.	161.0	17.4	327.2	35.4	437.0	47.2	925.2
Coahuila	215.1	31.6	5.5	0.8	459.1	67.5	679.7
Durango	130.6	21.9	123.0	20.6	342.6	57.5	596.2
B.C.S.	92.0	28.8	66.9	21.0	160.0	50.2	318.9
Nayrit	55.1	20.8	105.8	40.0	103.7	39.2	264.6
Jalisco	513.6	18.3	685.8	24.5	1 605.0	57.2	2 804.4
Tamaulipas	427.5	33.5	530.5	41.6	318.2	24.9	1 276.2
Guanajuato	171.5	15.1	317.0	27.8	650.9	57.1	1 139.4
Michoacán	177.0	23.3	318.9	41.9	264.3	34.8	760.2
Querétaro	42.5	10.0	84.9	20.0	298.0	70.1	425.4
S.L.P.	68.6	17.6	67.2	17.2	254.9	65.2	390.7
Hidalgo	40.9	14.2	113.0	39.2	134.3	46.6	288.2
Zacatecas	73.3	26.8	145.4	53.2	54.5	19.9	273.2
Aguascalientes	38.0	14.2	104.3	38.9	125.8	46.9	268.1
Guerrero	53.0	29.3	53.9	29.8	73.7	40.8	180.6
Colima	28.5	22.5	27.9	22.0	70.5	55.6	126.9
Distrito Federal	800.3	18.4	85.0	2.0	3 470.3	79.7	4 355.6
Edo. de México	348.2	20.3	254.5	14.8	1 112.4	64.9	1 715.1
Veracruz	272.1	21.9	232.1	18.7	739.2	59.4	1 243.8
Puebla	89.6	10.5	127.4	14.9	636.0	74.6	853.0
Chiapas	243.9	29.7	506.6	61.6	71.7	8.7	822.2
Oaxaca	21.8	5.5	89.8	22.5	287.9	72.1	399.5
Yucatán	73.3	21.9	37.3	11.1	224.4	67.0	335.0
Campeche	8.6	3.4	51.8	20.3	194.6	76.3	255.0
Tlaxcala	81.0	31.8	110.8	43.5	62.7	24.6	254.5
Morelos	31.6	16.1	22.2	11.3	142.1	72.5	195.9
Tabasco	18.3	14.5	21.3	16.9	86.5	68.6	126.1
Quintana Roo	5.6	22.8	9.7	39.4	9.3	37.8	24.6
Total	5 846.4	20.1	5 613.5	19.3	17 600.0	60.6	29 059.9

FUENTE: Ran de negocios de la empresa Almacenadora Centro Occidente, Aco.
marzo de 1998. Elaborado por Consultoría Directiva.

- b) ALSUR abarcaba el mayor mercado de consumo agroalimentario del país, la ZMCM, así como dos de los mayores mercados de importación de granos: la misma ZMCM y la Península de Yucatán;

- c) ALSUR incluía dos de las mas importantes zonas productoras de maiz: Chiapas y el Altiplano poblano-tlaxcalteca; y
- d) ALSUR, además y de manera sobresaliente, comprendia el corredor Salina Cruz-Coatzacoalcos, asiento del megaproyecto del Istmo de Tehuantepec, de importancia estrategica para la expansion comercial norteamericana hacia la cuenca del Pacifico, como via sustituta al Canal de Panama (Barreda, 1998).

Es en este contexto que se explica la participación de ICA y TMM en la licitacion de ALSUR, no obstante carecer por completo de antecedentes y posicionamiento en el sector agroalimentario del país. Se trata de una adquisicion que mas que contribuir al desarrollo agropecuario y a la modernización de los mercados, integra una pieza mas a su estrategia global de negocios en el sureste mexicano.

Por un lado ICA busco incorporar los servicios de acopio, almacenamiento, comercializacion e importación de granos a su estrategia corporativa en el sureste mexicano, complementando sus negocios en las region (Administración Portuaria de Veracruz, exportación de calizas a la Florida, barcasas en el Golfo, entre otros) y apuntalando su posicionamiento de cara al desarrollo del corredor transistmico. En la misma dirección apunto el interes de TMM, la cual además participa como accionista mayoritario en Transportación Ferroviaria Mexicana (TFM), grupo que gano la licitacion del Ferrocarril del Noreste en febrero de 1997 con 4 mil 200 kilometros de via, en asociacion con Kansas City Southern Railroad y The Texas Mexican Railroad. TFM incluye las rutas Mexico-Torreón-Monterrey-Iaredo, Mexico-Tampico, Mexico-Tuxpan, Mexico-Veracruz y Mexico-Lázaro Cárdenas.

Minsa por su parte, como la segunda empresa productora de harina de maiz y con tres plantas en el area de influencia de ALSUR (Tlanepantla, Jaltipan y Arriaga), aparecia como un comprador natural de dicha empresa regional.

Hacia el final de la licitacion unicamente quedaron ICA y Minsa, dado que la Comision Federal de Competencia descalifico a TMM

en razón de su alta concentración económica al controlar en el territorio de ALSUR tanto el transporte marítimo como el transporte ferroviario y, en caso de ganar, la Terminal Granelera de Veracruz, Silos Miguel Alemán, la red de almacenamiento y distribución así como la comercialización y la logística de granos e insumos en una vasta porción del territorio nacional.

Finalmente, en el primer trimestre de 1997, los intereses geoeconómicos corporativos de ICA se impusieron a los de integración de una cadena producción-industrialización-consumo de granos representados por Minsa, ofreciendo una cantidad exorbitante por el 100% del paquete accionario de ALSUR: 540 millones de pesos; es decir, 1.7 veces el valor en libros, cantidad muy superior a la ofrecida por su competidora: 460 millones de pesos, o sea, 1.25 valor en libros.

Venta de SERANOR

A finales de 1997, inició la licitación de SERANOR, empresa con presencia en los estados de Sonora, Sinaloa, Nayarit, Chihuahua, Nuevo León, Coahuila, Durango, Baja California, Baja California Sur y D.F. (Unidad Pantaco en condominio). Si bien concentra el 40.4% de toda la capacidad de almacenamiento de ANDSA, comprende importantes zonas productoras de trigo, maíz y frijol, abarca importantes zonas de consumo e incluye la terminal granelera de Guaymas, el puerto de Mazatlán y los puntos de entrada en Nogales y Cd. Juárez, dicha empresa regional representaba niveles de operación e ingreso menores con relación a ALSUR y ACO. Esta situación despertó poco interés en los grupos inversionistas para participar en la compra de SERANOR. De hecho, solamente un grupo calificó para la licitación: el Grupo México (GM) de Jorge Larrea. Sin embargo, la Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE) determinó la inhabilitación del GM para adquirir la almacenadora debido a la gran concentración económica que dicha adquisición provocaría en el acopio, transporte y distribución de granos e

insumos agropecuarios, en virtud de su participación como accionista mayoritario en el Grupo Ferroviario Mexicano (GFM), mismo que ganó la licitación para adquirir la concesión para operar el Ferrocarril del Pacífico-Norte y el Chihuahua-Pacífico, en asociación con el Grupo ICA y Union Pacific Railroad Company.

Finalmente, la licitación se declaró desierta, abriéndose una segunda convocatoria a mediados de 1998. En esta ocasión, el Grupo México volvió inscribirse y a calificar de nueva cuenta como el postor único. Ante este hecho y la previsible descalificación del GM por la CFCE, la CID decidió separar la terminal granelera de Guaymas del paquete de SERANOR. Con esta decisión, todo indica que hacia finales de noviembre de 1998, SERANOR será adjudicada al Grupo México. En este caso, al igual que en ALSUR, un grupo empresarial adquiere una empresa vinculada al sector agroalimentario, sin tener ningún antecedente ni compromiso con el sector. Masque nada se trata, al igual que ICA, de complementario optimizar sus inversiones en los sectores de la minería y la transportación ferroviaria.

Venta de ACO

El 23 de septiembre de 1997 inicia el proceso de licitación de ACO con la publicación de la convocatoria correspondiente. ACO comprendía 34 instalaciones con el 36.4% de la capacidad total de almacenamiento de ANDSA en los estados de Jalisco, Tamaulipas, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí, Hidalgo, Zacatecas, Aguascalientes, Guerrero, México, Colima y D.F. (Unidad Pantaco en condominio). La empresa regional abarca las principales zonas de producción de granos básicos del país así como las principales zonas de consumo. Se puede afirmar, que es la empresa con un mejor posicionamiento y una "vocación" más natural hacia el mercado interno, no obstante incluir importantes puertos de entrada como la Terminal Granelera de Lázaro Cárdenas y Nogales.

ACO fue asignada a un grupo inversionista conformado por Minsa, la segunda empresa productora de harina de maiz del país, una sociedad anonima creada por la CNC (SACCO) y una sociedad mercantil de la ANEC⁶ SIACOMEX⁷

ACO representa la unica empresa de las tres que fue adquirida por una empresa vinculada al sector agroalimentario, en asociacion con organizaciones de productores y con un plan de negocios de cara a la necesidad de la modernización de los mercados agricolas internos y no de importacion. A continuacion se detalla dicho proceso de privatizacion de una empresa gubernamental de almacenamiento con un cierto contenido de inclusion y equidad.

Una privatizacion con productores del sector social: el caso de ANDSA-ACO

En el marco de la estrategia de mediano plazo de la ANEC para el fortalecimiento y desarrollo comercial de los pequeños y medianos productores, se habia establecido como uno de los proyectos estrategicos participar en la privatizacion de una de las tres empresas en que se dividió la mas grande e importante almacenadora gubernamental de granos: ANDSA.

6 La ANEC (Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras Campesinas), es un red nacional de organizaciones de pequeños y medianos productores de granos basicos que se han especializado en la comercializacion organizada de sus cosechas a traves de sus propias empresas comercializadoras asi como en la promoción de políticas públicas favorables a la la soberania alimentaria y el desarrollo productivo de la agricultura campesina. La ANEC es una organización autónoma y plural, que surge al calor de las movilizaciones campesinas del primer semestre de 1996 y que culminan en la realización de la Reunion Nacional de Organizaciones y Movimientos Por una Política Justa para el Campo y la Sociedad Rural", Unidad de Congresos del Centro Medico Nacional Siglo XXI, Mexico D.F. 11 de julio de 1995.

7 Servicios Integrales de almacenamiento y Comercializacion de Mexico, S.A. de c.v.

Para entender mejor la importancia de la privatización de ACO y la necesidad de participar en ella, a continuación se describen los siguientes elementos:

- a) La privatización de ACO representa la fase final de la estrategia de privatización y apertura total del mercado agropecuarios en México. En este contexto, los instrumentos del Estado para intervenir en los mercados prácticamente han desaparecido: ANDSA, Boruconsa y Conasupo. La privatización de ANDSA en tres empresas representa, en los hechos, la repartición del mercado entre tres grupos privados. En principio, quien controle dichas empresas controlara buena parte del mercado y estará en mejores condiciones para enfrentar la competencia abierta, tanto interna como externa. Como antes se reseñó, ANDSA se dividió en tres empresas regionales: ALSUR, SERANOR y ACO; y
- b) ALSUR ya había sido adquirida por el Grupo ICA. Pagó por ella casi dos veces el valor en libros (alrededor de 70 millones de dólares). El propósito de ICA, que no tiene ningún antecedente de operaciones en el sector agrícola, es complementar y optimizar otros negocios en la región del Golfo de México y sur del país: la administración portuaria de Veracruz, la exportación de piedra caliza en barcazas de su propiedad hacia Nueva Orleans y la Florida, etcétera. Su intención es importar granos para hacer más rentable las operaciones de sus barcazas, de su ferrocarril y de su puerto. Las únicas instalaciones que le interesan de ALSUR son la Terminal Granelera de Veracruz y los Silos Miguel Alemán en el Valle de México. Lo demás no le interesa.

Por otro lado, SERANOR, con influencia en el norte y noroeste del país, pretendía ser adquirida por el Grupo México, principal grupo minero del país y accionista mayoritario del Grupo Ferroviario Mexicano, concesionario del Ferrocarril del Pacífico Norte.

En el caso de ACO, su importancia radica en que está situada en las principales zonas de producción de maíz, frijol, sorgo y trigo

del país y que su influencia comprende los principales mercados de consumo: Valle de Mexico, Bajío, Guadalajara y Monterrey.

ALSUR y SERANOR, por su ubicación y por el enfoque de los grupos privados que las adquirieron, estarán más orientadas a las importaciones que al mercado nacional.

En este sentido, ACO es la que por su ubicación tiene una mayor vocación hacia el mercado nacional (productores, procesadores y consumidores nacionales), (véase cuadro 5).

En este sentido, el avance logrado por las empresas comercializadoras campesinas (ECCs) asociadas en la ANEC al ir controlando la oferta local y regional a través de su infraestructura de acopio e ir construyendo instancias integradoras de mayor alcance (regional, estatal) requería buscar una vinculación con una entidad de alcance nacional; necesitaba buscar complementar su integración y no quedarse marginado y desvinculado la reestructuración de los mercados y de los procesos comerciales en su fases de concentración y distribución. Asimismo, requería intentar acceder a servicios actualmente inexistentes o insuficientes tales como: almacenamiento de depósito, habilitación, financiamiento a la comercialización y a la producción, logística y servicios de comercialización especializados y de mayor alcance.

En síntesis, frente a la privatización de ACO la alternativa era la marginación o una participación que intentara complementar la estrategia de desarrollo comercial a nivel local y regional de las organizaciones de pequeños y medianos productores asociados en ANEC. Obviamente la decisión de ANEC fue la segunda. Y como no era factible participar solos en la licitación, se planteó la necesidad de construir alianzas con grupos privados y otros interesados.

A continuación se presenta el proceso seguido por ANEC en torno a la privatización de ACO.

a) Primera etapa: promoción y constitución de SIACOMEX. A efecto de poder participar en la privatización de ACO, con las organizaciones comercializadoras campesinas asociadas en ANEC, así

como uniones de crédito y organizaciones regionales de la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS) y la UNORCA, respectivamente, se promovió y Capacidad de almacenamiento de la Almacenadora Centro Oriente constituyó en diciembre de 1997 una sociedad anónima denominada Servicios Integrales de Almacenamiento y Comercialización de México, S.A. de C.V. (SIACOMEX);

b) Segunda etapa: promoción y constitución de alianzas. ANEC-SIACOMEX se dio a la tarea de buscar un grupo privado interesado en aliarse para la licitación de ACO. Se encontró a Minsa, segundo grupo industrial en la producción de harina de maíz en México, con quien las ECCs habían tenido relaciones comerciales aceptables en los dos últimos años. Minsa por su parte ya tenía un compromiso de asociación con una organización económica de la CNC, la central campesina oficial, por lo que se constituyó la alianza con las tres partes: ANEC-SIACOMEX/Minsa/CNC. A sugerencia de ANEC, se visitó y convenció a la Farmers Commodities Corporation (FCC), entidad especializada en la comercialización de futuros y físicos propiedad de más de 600 cooperativas agrícolas norteamericanas, a participar como socios tecnológicos. La participación accionaria acordada quedó como sigue: Minsa, 80%, CNC, 10% y ANEC-SIACOMEX, 10%. Con la participación de estas dos últimas entidades se completaba el 20% de capital en manos de productores que como mínimo establecían las bases de la licitación para otorgar una ventaja al grupo inversionista en caso de un empate técnico con otra postura de compra. Esta es la razón por la que el compromiso de ANEC-SIACOMEX fue de 10% como mínimo y no más, por la limitación de las ECCs para aportar más capital;

c) Tercera etapa: evaluación de ACO y formulación de la oferta técnica y económica. Una vez que el grupo obtuvo su registro legal para participar en la licitación de ACO, el grupo se dio a la tarea de realizar una evaluación económica, financiera, legal, operativa,

comercial, laboral, fiscal, etcétera, de la empresa a licitar, a efecto de determinar por un lado, la propuesta de plan de negocios (oferta técnica) y por otro, el monto económico a ofrecer (oferta económica). En esta etapa, se incluyeron los puntos de vista de ANEC, sobre todo en la formulación del plan de negocios: que debía hacer ACO en el futuro para servir y complementar a las ECCs. En este punto destacan las siguientes acuerdos: 1) considerar a las ECCs como aliados estratégicos y clientes prioritarios; 2) llevar ACO de simple almacenadora a una empresa de servicios integrales a la comercialización: habilitamiento, logística, financiamiento a la producción y a la comercialización y comercialización propiamente dicha; 3) además de participar ANEC-SIACOMEX en el Consejo de Administración de ACO, debían establecerse consejos consultivos regionales en cada gerencia regional de la nueva ACO con la participación de las ECCs de dicha región a efecto de concertar y evaluar los programas operativos de ACO en función de las necesidades e iniciativas de las organizaciones de productores. En cuanto a la oferta económica se determinó ofrecer un precio justo y económicamente redituable, aún a riesgo de perder la licitación;

d) Cuarta etapa: promoción de aportación de capital de las ECCs y búsqueda de fuentes de financiamiento. ¿Cómo pensaba ANEC-SIACOMEX aportar su parte de capital en caso de que el grupo ganara la licitación de ACO? El 10% representaba una gran cantidad de dinero, alrededor de 5 millones de dólares, que de ninguna manera las ECCs podrían aportar en el corto plazo. Sin embargo, estaba claro que se tenía que hacer el máximo esfuerzo posible a partir de las aportaciones de las ECCs y sobre esta base, buscar fuentes de financiamiento complementarias a largo plazo. En este sentido, ANEC negoció y obtuvo el acuerdo de un fondo de financiamiento de capital de riesgo del gobierno federal, el Fondo de Capitalización e Inversiones para el Sector Agropecuario (FOCIR), de aportar el 7.5% del capital correspondiente a ANEC-SIACOMEX en un esquema de recompra a siete años, en

condiciones preferenciales. Con este acuerdo, únicamente quedaba a ANEC-SIACOMEX, entregar en el corto plazo el 2.5% de nuestra aportación, es decir, aproximadamente 1.2 millones de dólares. Para lo cual, se realizaron numerosas asambleas de información y promoción a nivel regional, estatal y nacional con las organizaciones asociadas a ANEC-SIACOMEX;

e) *Quinta etapa: presentación de oferta técnica y económica y obtención del fallo favorable.* A lo largo del proceso de la licitación, dos grupos interesados se quedaron en el camino, por lo que el grupo Minsa SIACOMEX-CNC quedó al final como único postor. Sin embargo, había que competir contra un precio (de referencia establecido por el gobierno (no conocido desde luego). Si se ofrecía por abajo de dicho precio, la licitación se declaraba desierta. De conformidad con la evaluación realizada de ACO, la formulación del plan de negocios y la consideración de un conjunto de factores económicos, políticos, etcétera, se acordó presentar una oferta económica por el 76% del valor en libros de ACO junto un plan de negocios que incluía de manera destacada la participación de productores, el desarrollo hacia una empresa de servicios integrales a la comercialización vinculada al mercado interno y un plan de inversiones para la modernización de ACO en los próximos tres años. Dicho porcentaje ofrecido correspondía a 386.2 millones de pesos, es decir, 40 millones de dólares al tipo de cambio de julio de 1998, aproximadamente. El gobierno federal, a través del gabinete económico y de la CID aprobó la oferta técnica y económica presentada, lo cual representó un éxito en muchos sentidos. En el terreno social, se trataba de la primera privatización incluyente de empresas estatales vinculadas a la comercialización de granos, con productores. En el aspecto estratégico, la participación de ANEC en ACO permitiría tener una vinculación con una empresa de alcance nacional y una cobertura de servicios complementarios a las capacidades y necesidades de las ECCs. En el terreno económico, se compró ACO al 76% de su valor en libros en comparación con la compra que hizo ICA de

ALSUR al 200% de su valor en libros. En el terreno político, colocaba a la ANEC como una organización de pequeños productores capaces de construir alianzas, movilizar sus fuerzas propias y de otros aliados, generar corrientes de opinión favorables en el Legislativo, en el Ejecutivo y en los medios, y colocaba la ANEC con una participación al mismo nivel de la organización campesina oficial con 60 años de existencia y con todo el apoyo gubernamental;

f) Sexta etapa: aportación de capital, firma del contrato de compra-venta y recepción de ACO. El 29 de julio pasado se aportó el capital correspondiente a ANEC-SIACOMEX de la siguiente forma:

- 1) Aportaciones de ECCs: \$4.8 millones de pesos (1.25%);
- 2) Crédito-puente a seis meses: \$4.8 millones de pesos (1.25%);
- 3) Aportaciones de capital de riesgo de FOCIR: \$29.0 millones de pesos (7.5%); y
- 4) Total: \$38.6 millones de pesos (10%).

Con esta cantidad más las aportadas por Minsa (308.9 millones de pesos) y CNC (9.6 millones de pesos, todo con crédito, cero aportación de socios), se pagó el pasado 29 de julio a la Tesorería de la Federación la totalidad de la cantidad ofertada por ACO, es decir, 386.2 millones. En ese mismo momento, se firmó el contrato de compra-venta y se entregó el paquete accionario (100%) de ACO a los nuevos dueños; y

g) Séptima etapa: toma del control de la nueva ACO e inició de la implantación del plan de negocios acordado. En marcha a partir del 29 de julio de 1998.

El proceso de extinción de Boruconsa

Estrategia de transferencia y extinción

Finalizada la privatización de ANDSA hacia finales de 1998, el proceso de desmantelamiento de Conasupo prácticamente llegaba a su fin. Únicamente faltaba completar la desaparición de su otro brazo operativo; es decir, de Bodegas Rurales Conasupo (Boruconsa), (véanse cuadros 5, 6 y 7). En este sentido, el hecho de que el 98% de los mil 371 centros de acopio administrados y operados por Boruconsa estuvieran contruidos en terrenos ejidales y comunales parecía indicar que no había otra alternativa más que reintegrarlos y transferirlos a sus dueños y propietarios originales y legales (véase cuadro 5). Sin embargo, el proceso ha sido más complejo, difícil, contradictorio y tardado de lo que se pudiera suponerse a partir de este hecho y del compromiso presidencial en dicha dirección contraído en la *Alianza para el Campo* el 31 de octubre de 1995 (Sagar, 1995).

En su afán de impulsar una privatización excluyente, concentradora e inequitativa, aún en el caso de Boruconsa, diversos funcionarios de alto rango del gobierno federal intentaron impulsar diversas formulas para entregar los centros de acopio a manos privadas. Entre otros sobresalió la propuesta del Subsecretario de Planeación de la Sagar, Andrés Casco, en el sentido de vender Boruconsa al mejor postor como en el caso de ANDSA “para promover el desarrollo de agencias privadas que den servicios de financiamiento, comercialización y distribución en productos básicos como maíz y frijol; atraer la inversión extranjera así como métodos para explorar el potencial exportador; crear un sector competitivo a nivel internacional y llevar a cabo la descentralización de la actividad gubernamental. Es decir, se busca la mayor participación del sector privado en sustitución de Conasupo como principal comprador de maíz y frijol, la privatización de las bodegas

y almacenes públicos y la puesta en práctica de instrumentos para el manejo de riesgos" (*La Jornada* y *El Financiero*, 22 de febrero de 1996).

También hubo intentos de mantener la entidad como aparato gubernamental, siempre buscando alternativas para *no* entregar la *infraestructura de almacenamiento a los productores*. Desde Conasupo y como última tabla de salvación para justificar su ya maltrecha existencia, su director general, Humberto Mosconi, uno de los principales operadores del Secretario de la Sagar, aceptaba la desaparición de Boruconsa pero trasladando la operación y administración de sus centros de acopio hacia la misma Conasupo matriz; es decir, la matriz sacrificaba a filial para sobrevivir; triste y patético final el de un gran sistema cuya burocracia en turno mostró una profunda incapacidad para proponer una reforma estructural a Conasupo y únicamente se interesó en sobrevivir a cualquier costo, a *terminar el sexenio* y a culpar a la Subsecretaría de Egresos de la SHCP de sus propias limitaciones e inercias.

Por su parte, la burocracia de Boruconsa encabezada por Guillermo Rubio, ex-delegado de Conasupo en Baja California y paisano del presidente Zedillo, su única "gran" propuesta fue la de seguir operando la empresa como si nada sucediera en el entorno institucional y de mercado, para el provecho suyo y el de su camarilla.

Desde diversas organizaciones de productores, centrales campesinas y partidos políticos hubo propuestas alternativas tanto a la ilusoria privatización de Boruconsa como a la burocrática e inviable pretensión de mantenerla como empresa paraestatal. En este sentido, destacan las diferentes iniciativas y propuestas de la ANEC, mismas que se expresaron tanto en las reuniones de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario (CIGA) de junio a octubre de 1996 así como ante autoridades de la Sagar, SHCP, Cámara de Diputados y diferentes periodicos (*El Financiero*, 23 de febrero de 1996; 26 de abril de 1998 y 14 de agosto de 1996). Con respecto a la desincorporación de ANDSA y Boruconsa, la ANEC planteaba lo siguiente:

La desincorporación de ANDSA y Boruconsa debe obedecer a los objetivos de la política sectorial y de comercialización agropecuaria. En consecuencia, su desincorporación debe ser guiada por *una sólo* estrategia de desincorporación a efecto de potenciar su contribución a dichos objetivos. En este sentido, se propone que desincorporación de ambas almacenadoras, se realice en dos etapas:

Primera etapa (1995-1996). Desincorporación vía transferencia de las unidades de acopio de ANDSA y Boruconsa en favor de empresas comercializadoras de productores bajo el concepto de negocios en marcha. En el caso de las instalaciones de Boruconsa habrá de tomarse en cuenta el hecho de que dichas instalaciones son en su mayoría propiedad de los ejidos y comunidades en que están asentadas. Esta primera etapa deberá realizarse a través de tres fases (primera: 1995-marzo de 1996; segunda: marzo-julio de 1996; y, tercera: agosto-diciembre de 1996), tomando en cuenta el grado de desarrollo de las organizaciones de productores por regiones y estados y estableciendo un programa deliberado de preparación de los proyectos de negocios en marcha y de promoción y apoyo para la formación, desarrollo y consolidación de empresas comercializadoras de productores. El cumplimiento de esta etapa permitirá que los productores organizados en empresas comercializadoras con negocios en marcha tengan posibilidades reales de participar como asociados en la licitación del resto de la infraestructura de las almacenadoras oficiales.

Segunda etapa (1997). Desincorporación vía licitación de los centros de almacenamiento de concentración y distribución de ANDSA y Boruconsa bajo el concepto de empresas comercializadoras y de servicios regionales y con la participación de los diferentes agentes de la cadena agroalimentaria nacional. Los recursos resultantes de la venta de los activos en la segunda etapa deberán canalizarse a la constitución de un fondo para la modernización de la infraestructura de almacenamiento y comercial del país (ANEC, 1998).

Finalmente, en la CIGA se tomó la decisión de transferir los centros de acopio a los productores, incorporando dicho compromiso en la *Alianza para el Campo* anunciada por el presidente Zedillo en octubre de 1995. ¿Cómo hacerlo, cómo cumplir lo anterior? fue motivo de una pugna interburocrática entre la SRA y la Secodam por un lado y la Sagar por otro. La Secodam proponía que fuera la SRA quien se responsabilizara de la transferencia de los centros de acopio de Boruconsa a los productores, en razón de que dichas instalaciones se encontraban en terrenos ejidales y comunales. El secretario de la Sagar en ese entonces, Francisco Labastida, argumentó que dicha vía “alargaría” innecesariamente el proceso de entrega, reivindicando la estrategia “fast track” propuesta por la secretaría a su cargo de entregar las bodegas a los productores a través de la celebración de 31 convenios con los gobernadores de los estados. Dicha propuesta fue objetada por las organizaciones de productores dado que involucraba un fuerte manejo político del proceso entre el secretario Francisco Labastida, los gobernadores y las ligas estatales de la CNC y que además se limitaba, en el mejor de los casos a la simple entrega de infraestructura física. Las organizaciones propusieron, en cambio, un esquema de entrega *directa* de Boruconsa a productores en el marco de la política planteada por la ANEC antes referida. En agosto de 1996, la CID aprueba la propuesta de desincorporación de Boruconsa de la Sagar, una vez que el secretario Francisco Labastida, presidenciable del PRI para las elecciones del año 2000, logra el apoyo del presidente Ernesto Zedillo.

Resultados

Una vez aprobada la estrategia de transferencia “fast track” de los centros de acopio propuesta por la Sagar, podría pensarse que para finales de 1998 el proceso estuviera ya concluido. La realidad es diferente.

A la Sagar lo único que le interesó fue la firma de los convenios de transferencia con los 31 gobernadores de los estados y de esta manera, cumplir formalmente el compromiso presidencial contenido en la *Alianza para el Campo*. Firmando los convenios, el problema ya no era de la Sagar, sino de los gobiernos de los estados. En los hechos, el secretario Francisco Labastida utilizó como pretexto la firma de dichos convenios como parte de su estrategia de relacionamiento con los gobernadores estatales y posicionamiento político de cara a la disputa presidencial del 2000. El secretario les ofreció a los gobernadores una oportunidad de manejar y capitalizar políticamente en su beneficio la entrega de las bodegas a los ejidos y comunidades de sus respectivos estados.

Al 26 de octubre de 1998 únicamente se había firmado 18 convenios entregando a los gobernadores 704 centros de acopio de los mil 300 a transferir a productores. De dichos convenios, en cuatro no se había cumplido la entrega de ninguna bodega a productores. En el resto, la entrega ha sido incompleta y llena de irregularidades, desvíos, condicionamientos políticos e intentos de creación de entidades neocorporativas en las que se recicla a líderes de la CNC, a exfuncionarios de Boruconsa y a funcionarios de los gobiernos estatales. Casos sobresalientes en este sentido son los estados de Michoacán y Jalisco (Suárez, 1997).

Una vez que Guillermo Ruiz y de Teresa, Comisionado Especial para la Desincorporación de Boruconsa nombrado por la CID y Coordinador de Asesores del secretario Francisco Labastida, es promovido a coordinador de delegaciones de la Sagar, el proceso pierde interés para el Comisionado. Más tarde, el cambio del propio secretario Francisco Labastida a la Secretaría de Gobernación hace que la firma del convenio y por tanto la transferencia a productores se interrumpa casi por completo.

En los casos en que los convenios se cumplían, es decir, las bodegas se entregaban a los ejidos y comunidades donde estaban asentados, los resultados últimos eran previsibles. Un reporte interno de Boruconsa indicaba que de las 265 bodegas recibidas en total por los productores al 5 de marzo de 1998, "35 son utilizadas para

almacenamiento de los productores, 15 fueron prestadas a ACO para operar programas de compras de Conasupo, 6 fueron rentadas por los productores a comercializadoras de granos, 11 son almacén de materiales y uso para la comunidad, 184 no se están utilizando, 11 maquiladoras, 1 taller de costura y 2 están siendo operadas por grupos lecheros. *De lo anterior se desprende que solamente el 13% de las bodegas son operadas directamente por los productores para el almacenamiento de granos*" (Boruconsa, 1998).

Hacia finales de 1998, el proceso ha seguido avanzando lenta y tortuosamente, sin dirección, sin objetivos ni propósitos claros ni definidos.

A más de tres años del compromiso presidencial respecto a la desincorporación de Boruconsa, sigue sin estar claro por qué no se entregan todos los centros de acopio a los productores, por qué los mejores se los pretende quedar Conasupo, por qué no se han firmado los convenios restantes, por qué en los que ya se firmó el convenio no se entregan todas las bodegas, por qué algunas ligas de la CNC con apoyo de funcionarios estatales pretenden crear "boruconsitas" estatales "de" productores, por qué los centros de mayor capacidad se pretenden licitar al mejor postor al igual que los escasos cuyos terrenos sí eran propiedad de Boruconsa, por qué Fidelig, organismo sectorizado en SHCP, se ha quedado con los centros de Boruconsa y opera como almacenadora oficial, por qué no ha habido un esquema de acompañamiento y capacitación a productores para crear sus propias empresas comercializadoras y establecer y operar sus propios programas de comercialización.

Muchas preguntas, pocas respuestas. Sin embargo, para el gobierno federal el proceso de transferencia de los centros de acopio ya concluyó. De hecho, el pasado 5 de septiembre de 1998, la SHCP autorizó a la Sagar para que proceda a la disolución y liquidación de Boruconsa (*La Jornada*, 5 de septiembre de 1998).

Conclusiones

- a) La privatización de ANDSA y la extinción de Boruconsa representa la etapa final del proceso de desmantelamiento de las políticas gubernamentales de regulación de los mercados agrícolas, de apoyo a la estabilización de los precios e ingresos de los productores y de abasto alimentario a la población de escasos recursos. Dicho proceso inició en 1988 con la desaparición de la mayor parte de los precios de garantía, se profundizó durante la administración “salinista” (1988-1994) con la privatización de diversas filiales de Conasupo y la resectorización de Diconsa y Liconsa y concluyó en 1998 bajo la administración “zedillista” con la supresión del subsidio generalizado a la tortilla y la desincorporación de ANDSA y Boruconsa.
- b) El desmantelamiento de dichas políticas y la desaparición de su principal institución e instrumento, el Sistema Conasupo, obedeció más a la lógica del reordenamiento de los mercados financieros y agrícolas internacionales, que a las necesidades económicas y sociales del país en el marco de un proyecto de nación a largo plazo;
- c) Se desmanteló el Sistema Conasupo y no se creó una nueva arquitectura institucional, económica y social para sustituir sus funciones en una economía global, altamente excluyente, concentradora, inequitativa, incierta y volátil. Es poco probable que el grado de eficacia, irresponsabilidad e ingenuidad para destruir políticas e instituciones de importancia estratégica para el presente y futura de una nación, como fue el caso de Conasupo, se haya observado en otro sector de la economía del país e incluso, de otros países;
- d) Con la desaparición de Conasupo y la desincorporación de ANDSA y Boruconsa, el Estado renuncia a su rectoría y responsabilidad en materia de seguridad alimentaria y traslada al mercado la

función de garante principal de la seguridad alimentaria de los mexicanos;

- e) Es absolutamente ingenuo e irresponsable pretender que un mercado "libre", sin ningún contrapeso del Estado, podrá garantizar la seguridad alimentaria de todos los mexicanos, cuando los hechos muestran todo lo contrario. Los mercados agroalimentarios internacionales están crecientemente dominados por unas cuantas corporaciones multinacionales, que limitan la libre competencia, especulan sistemáticamente sin ninguna regulación ni contrapeso de los gobiernos, conspiran contra las agriculturas nacionales, influyen y dominan los organismos multilaterales (OMC, Codex Alimentario, OCDE, TLC, etcétera), imponen modelos de producción agrícola tipo revolución verde de nueva generación y de consumo agroalimentario tipo "american way of life" y se apropian y patentan la biodiversidad del planeta. Para ilustrar lo anterior, baste señalar el anuncio reciente The New York Times; 10 de noviembre de 1998) de la adquisición de Continental Grain Co. por su principal rival: Cargill; es decir, la corporación agrocomercial número uno de los Estados Unidos compra a la número dos, en una operación que ascenderá a 300 millones de dólares. Cargill es una de las mayores empresas privadas norteamericanas y la mas grande relacionada con el procesamiento, almacenamiento, transportación y comercialización de granos, con ingresos anuales de 51 mil 400 millones de dólares, equivalentes al gasto programable del gobierno federal mexicano en 1998 y con una participación del 6, 10 y 20% en el control del almacenamiento comercial, del manejo de las cosechas y de las exportaciones agroalimentarias de los Estados Unidos, respectivamente. Con la adquisición de Continental Grain, Cargill podrá controlar entre el 40 y el 45% de las exportaciones agrícolas por el Golfo de México (*Journal of Commerce*, 16 de septiembre de 1998);

f) Adicionalmente a la imperfección de los mercados agrícolas internacionales derivados de la concentración cuasimonopólica de las corporaciones agroalimentarias, dichos mercados experimentan una volatilidad nunca antes vista, con características más estructurales que coyunturales, determinada por tres factores principales: 1) la volatilidad de los mercados financieros globales, con sus negativos efectos sobre ritmos de crecimiento, tipos de cambio, tasas de interés, disponibilidad de créditos, inversión extranjera, etcétera; 2) la volatilidad provocada en la producción y en los inventarios debido al desmantelamiento de las políticas de estabilización de los precios y a la desaparición de los programas de administración de la oferta, siguiendo los dictados de la OCDE, la OMC, TLC, etcétera; y, 3) la volatilidad en la producción agroalimentaria debido a los efectos del cambio climático mundial. Frente a esta nueva realidad en el funcionamiento de los mercados, políticas de liberalización total, de privatización excluyente y de supresión de la regulación y contrapeso del Estado en el sector agroalimentario nacional, no pueden considerarse más que ingenuas, irresponsables y suicidas;

g) La privatización de ANDSA y la desincorporación de Boruconsa se llevó a cabo en el marco de una lógica meramente ideológica, presupuestal y de lucha interburocrática. No obedeció a una política de desarrollo comercial de largo plazo ni a una estrategia de construcción de una nueva arquitectura institucional, comercial y social. El gobierno federal fue incapaz de llevar a cabo una estrategia unificada, coherente, consistente, incluyente y participativa con relación a la privatización del sistema de acopio y almacenamiento de granos básicos. La SHCP se guió por criterios meramente monetaristas e ideológicos con respecto a la privatización de ANDSA, salvo en el caso de ACO, en la que en forma modesta se pudo influir para incorporar a organizaciones de productores así como una perspectiva de integración de cadenas agroalimentarias ligadas al mercado interno. En el caso de Boruconsa, se desperdició en forma irresponsable y patética una

invaluable oportunidad para propiciar el desarrollo comercial de los pequeños productores de granos básicos, en aras de los intereses de camarillas políticas y burocráticas tanto en Boruconsa y Conasupo como en la misma Sagar y en los gobiernos de los estados. Es posible, que se pudiera rescatar y reorientar el proceso en 1999, si se contara con la voluntad política de la Cámara de Diputados y la propia Sagar; y

- h)* Las crisis financieras recurrentes y la volatilidad permanente de los mercados agrícolas de la segunda mitad de la década de los noventa, plantean la necesidad y la posibilidad de reorientar las políticas neoliberales en la agricultura, así como en otros sectores, de cara al nuevo milenio. Conocer cómo y por qué fue posible el desmantelamiento de los sistemas gubernamentales de regulación de los mercados, de apoyo a los productores agrícolas y de seguridad alimentaria de los mexicanos, puede ayudar a revalorar, reformar y reforzar la intervención del gobierno, agentes productivos y sociedad en la construcción de una nueva arquitectura institucional que responda a objetivos de soberanía alimentaria, desarrollo productivo de la agricultura campesina, fortalecimiento del mercado interno tanto como el impulso a las agroexportaciones, impulso al empleo rural, sustentabilidad de los recursos naturales y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el marco de un proyecto de largo plazo para la agricultura mexicana del nuevo milenio.

Cuadro 5
Infraestructura de acopio y almacenamiento de Bodegas Rurales
Conasupo (bodegas propias)

<i>Regional</i> <i>Estado</i>	<i>Número de</i> <i>Centros</i>	<i>Bajo Techo</i>	<i>Intempere</i>	<i>Total</i>
<i>Noroeste</i>	41	122 897	265 800	388 697
Baja California Norte	2	21 500	118 800	140 300
Baja California Sur	6	1 750	40 200	41 950
Sonora	11	68 900	98 400	167 300
Sinaloa	22	30 747	8 400	39 147
<i>Norte</i>	109	149 991	215 000	364 991
Chihuahua	108	149 991	210 000	359 991
Coahuila	1	-	5 000	5 000
<i>Noreste</i>	32	292 400	246 900	539 300
Nuevo León	10	78 300	41 000	119 300
Tamaulipas	22	214 100	205 900	420 000
<i>Occidente</i>	187	342 792	193 725	536 517
Colima	9	20 675	5 300	25 975
Jalisco	148	270 767	143 425	414 192
Nayarit	30	51 350	45 000	96 350
<i>Centro Norte</i>	326	303 521	129 100	432 621
Aguascaliente	42	27 033	75 500	102 533
Durango	137	114 823	6 550	121 373
San Luis Potosí	39	34 490	31 800	66 290
Zacatecas	108	127 175	15 250	142 425
<i>Centro</i>	201	195 185	164 300	359 485
Guanajuato	81	98 150	62 800	160 950
Querétaro	29	13 750	37 500	51 250
Michoacán	91	83 285	64 000	147 285
<i>Oriente</i>	183	210 027	310 552	520 579
Hidalgo	45	60 055	55 250	115 305
Puebla	68	67 944	44 452	112 396
Tlaxcala	26	27 100	82 850	109 950
Veracruz	44	54 928	128 000	182 928
<i>Centro Sur</i>	162	169 930	129 100	299 030
Guerrero	25	37 360	16 400	53 760
Estado de México	124	119 050	101 200	220 250
Morelos	13	13 520	11 500	25 020
<i>Peninsular</i>	23	67 300	14 750	82 050
Campeche	11	35 600	5 000	40 600
Quintana Roo	9	9 000	0 750	9 750
Yucatán	3	22 700	9 000	31 700
<i>Istmo</i>	107	219 640	173 940	393 580
Chiapas	67	162 920	141 540	141 540
Oaxaca	27	35 820	32 000	32 000
Tabasco	13	20 900	400	400
<i>Total</i>	1 371.0	2 073 683.0	1 843 167.0	3 916 850.0

Cuadro 6
Infraestructura de acopio y almacenamiento de bodegas rurales
Conasupo (operados en renta)

<i>Regional</i>	<i>Número de</i>	<i>Bajo Techo</i>	<i>Intempere</i>	<i>Total</i>
<i>Estado</i>	<i>Centros</i>			
<i>Nordeste</i>	48	742 420	245 950	988 370
Baja California Norte	6	52 520	209 950	262 470
Baja California sur	1	-	25 000	25 000
Sonora	7	114 900	2 000	116 900
Sinaloa	34	575 000	9 000	584 000
<i>Norte</i>	9	35 270	14 900	50 170
Chihuahua	4	16 600	7 700	24 300
Coahuila	5	18 670	7 200	25 870
<i>Noreste</i>	49	841 435	107 000	948 435
Nuevo León	2	5 800	14 000	19 800
Tamaulipas	47	835 635	93 000	928 635
<i>Occidente</i>	5	80 000	-	80 000
Colima	0	-	-	-
Jalisco	2	71 000	-	71 000
Nayarit	3	9 000	-	9 000
<i>Centro Norte</i>	0	-	-	-
Aguascalientes	0	-	-	-
Durango	0	-	-	-
San Luis Potosí	0	-	-	-
Zacatecas	0	-	-	-
<i>Centro</i>	23	264 540	18 000	282 540
Guanajuato	14	106 000	18 000	124 000
Querétaro	0	-	-	-
Michoacán	9	158 540	-	158 540
<i>Oriente</i>	2	43 600	11 000	54 600
Hidalgo	0	-	-	-
Puebla	1	4,100	11 000	15 100
Tlaxcala	0	-	-	-
Veracruz	1	39 500	-	39 500
<i>Centro Sur</i>	-	-	-	-
Guerrero	0	-	-	-
Estado de México	0	-	-	-
Morelos	0	-	-	-
<i>Peninsular</i>	-	-	-	-
Campeche	0	-	-	-
Quintana Roo	0	-	-	-
Yucatán	0	-	-	-
<i>Istmo</i>	-	-	-	-
Chiapas	-	-	-	141 540
Oaxaca	-	-	-	32 000
Tabasco	-	-	-	400
<i>Total</i>	136	2 007 265	396 850	2 404 115

FUENTE: Directorio de centros, Bodegas Rurales Conasupo, 1994

BORUCONSA se escribe con 1, Servicios a Terceros.

Cuadro 7

**Infraestructura de acopio y almacenamiento de Bodegas Rurales
Conasupo (operados en forma gratuita)**

<i>Regional</i> <i>Estado</i>	<i>Número de</i> <i>Centros</i>	<i>Bajo techo</i>	<i>Intempere</i>	<i>Total</i>
<i>Noroeste</i>	0	-	-	-
Baja California Norte	0	-	-	-
Baja California Sur	0	-	-	-
Sonora	0	-	-	-
Sinaloa	0	-	-	-
<i>Norte</i>	1	550	-	550
Chihuahua	0	-	-	-
Coahuila	1	550	-	550
<i>Noreste</i>	0	-	-	-
Nuevo León	0	-	-	-
Tamaulipas	0	-	-	-
<i>Occidente</i>	5	-	6 100	6 100
Colima	1	-	500	500
Jalisco	2	-	4 000	4 000
Nayarit	2	-	1 600	1 600
<i>Centro Norte</i>	5	3 375	-	3 375
Aguascaliente	2	1 830	-	1 830
Durango	0	-	-	-
San Luis Potosí	3	1 545	-	1 545
Zacatecas	0	-	-	-
<i>Centro</i>	8	10 760	5 050	15 810
Guanajuato	0	-	-	-
Querétaro	2	9 600	1 500	11 100
Michoacán	6	1 160	3 550	4 710
<i>Oriente</i>	7	6 270	2 500	8 770
Hidalgo	0	-	-	-
Puebla	0	-	-	-
Tlaxcala	0	-	-	-
Veracruz	7	6 270	2 500	8 770
<i>Centro Sur</i>	4	2 100	-	2 100
Guerrero	4	2 100	-	2 100
Estado de México	0	-	-	-
Morelos	0	-	-	-
<i>Peninsular</i>	3	5 800	-	5 800
Campeche	2	3 300	-	3 300
Quintana Roo	0	-	-	-
Yucatán	1	2 500	-	2 500
<i>Istmo</i>	29	30 600	49 550	80 150
Chiapas	17	23 000	35 900	141 540
Oaxaca	10	6 700	13 650	32 000
Tabasco	2	900	-	400
<i>Total</i>	62	59 455	63 200	122 655

FUENTE: Directorio de centros, Bodegas Rurales Conasupo, 1994

BORUCONSA se escribe con 1, Servicios a Terceros.

Bibliografía

Acta constitutiva SIACOMEX

ANEC, 1998. "Propuestas con relación al documento: Política de Comercialización agropecuaria", 13 de octubre; mimeo.

Angiano Arturo, 1975. *El estado y la Política obrera del cardenismo*, ERA Ediciones, Colección Problemas de México.

ASERCA, 1991. *Decreto por el cual se crea Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)*, 16 de abril.

_____ y SAGAR, s/f. Cuadro precios de garantía y de concertación.

Barreda M.; Andrés, 1998. La subordinación del sureste mexicano a la geoconomía y geopolítica norteamericana, Centro de Análisis Social, Información y Formación Popular, A.C.; México, mimeo.

Boruconsa, 1995. *Taller de Planeación estratégica para la restructuración de la Dirección de apoyo a la Comercialización rural*, junio, Memoria.

_____, 1998. Situación que guarda el proceso de transferencia de las bodegas de Boruconsa a los productores agropecuarios a través de los gobiernos estatales, donde ya se firmó el convenio; 6 de marzo, mimeo.

Conasupo, Directorio de centros, 1994. *Bodegas Rurales Conasupo*.

_____, 1995. *La Función Social de CONASUPO*, documento interno, agosto.

_____, 1988a. *El mercado de las subsistencias populares, Cincuenta años de regulación*, tomos I y II.

_____, 1998b. *Manual de Organización General de CONASUPO*, septiembre.

_____, en cifras dic. 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 y julio de 1998.

_____-Boruconsa. *Normas de Operación del Programa PACE 1980,1990,1992.*

Comisión Federal de Competencia Económica, informe 1998.

Comisión Intersecretarial Mixta de consulta del gabinete Agropecuario, 1995. *Taller nacional sobre experiencias y alternativas campesinas en comercialización de granos básicos.* Oaxtepec, Morelos. 9,10,11 de agosto. Memoria.

"Los precios de garantía y política agraria, un análisis de largo plazo", 1990. en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 10. México, octubre.

Contrato Pantaco-PICALP, 11 de octubre de 1996.

Diario Oficial de la Federación. 16 de Abril de 1991.

_____, 15 de julio de 1993.

DICONSA, 1987. *Política social y empresa pública: El caso CONASUPO.*

Documentos básicos para la discusión Reunión Nacional de Organizaciones y Movimientos por una Política Justa Para el Campo y la Sociedad Rural, julio de 1995.

Hyberg Bengt, Mercier Stephanie, Hoffman Linwood A., 1990. The world coarse grain market-government intervention and multilateral policy reform. *United States Department of Agriculture.*

La Jornada, 22 de febrero de 1996.

_____, 16 de marzo de 1996.

_____, 26 de abril de 1996.

_____, 19 de junio de 1996.

_____, 27 de junio de 1996.

_____, 24 de agosto de 1996.

_____, 10 de septiembre de 1996.

_____, 21 de octubre de 1996.

_____, 28 de abril de 1997.

_____, 16 de mayo de 1997.

_____, 11 de septiembre de 1997.

_____, 5 de septiembre de 1998.

Labastida Ochoa, Francisco, 1995. "Alianza para el Campo, palabras del Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural", en Reunión de la Comisión *Intersecretarial del Gabinete Agropecuario*, 31 de octubre.

OCDE, 1987. *Ministiral Principles for Agricultural Policy Reform*.

Plan de negocios de la Empresa Almacenadora ACO , marzo de 1998.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Programa Nacional Agropecuario y de Desarrollo Rural 1995-2000.

SAGAR, Dirección de Planeación Agrícola, s/f. *Estadísticas de Producción de granos básicos*.

____ y Banco Mundial, 1995. *La devaluación y la reforma del mercado del maíz en México*, mayo.

SARH, 1990. *Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994*.

_____, 1992. *El sector agropecuario en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-México-Canadá*, octubre.

Suárez C., Víctor, 1997a. "Federalismo y neocorporativismo rural: el caso de Michoacán; *La Jornada del Campo*; 26 de noviembre.

_____, 1997b. *TLC y agricultura de granos básicos a 3 años: implicaciones hacia la soberanía alimentaria y la agricultura campesina*. CECCAM; Marzo.

Téllez Kuenzler Luis, 1994. *La modernización del sector agropecuario y forestal*, FCE.

The New York Times, 1998. "*Cargill Buys Rival's Grain Activity*" (AP), 10 de noviembre.

Vorman, Julie, Reuters, 1998. *Journal of Commerce*; Farmers' union asks Clinton to block Cargill bid, septiembre.

MERCADO Y PRIVATIZACIÓN DE LA TIERRA EN MÉXICO: HISTORIA DE UN DESENCUENTRO

*Roberto Diego Quintana
Luciano Concheiro Bórquez¹*

No hay tiranía más cruel que la que se ejerce en nombre de las leyes y con los colores de la justicia, cuando se va, por decirlo así, a ahogar a los ciudadanos en la misma tabla que se les había dado para su salvación. (Montesquieu, *Grandeza y decadencia de los romanos*).

Presentación

La tierra con sus formas de usufructo, posesión, y propiedad; su movilidad y sus formas de transacción; con sus significados territoriales, identitarios y míticos ha sido siempre objeto de cohesión y discordia política, social y económica. Desde el poder, en tiempos se festina la propiedad social y el usufructo colectivo, en otros se pregonaba a la propiedad privada individual y al libre mercado de tierras como parte medular de “la modernidad y el desarrollo”.

En la madrugada

Para el liberalismo del siglo XIX, el proyecto de nación se relacionó fuertemente con el libre mercado. Uno de los cambios fundamentales para la “modernización” del México independiente se vinculó con la

¹ Profesores Investigadores del Departamento de Producción Económica Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

cuestión agraria. De acuerdo con los liberales, el país debería de caminar hacia un patrón empresarial y de tenencia de la tierra similar al del vecino país del norte. En este modelo conocido como la “vía farmer” el patrón de distribución de la tenencia de la tierra debería estar conformado por granjas familiares cuyo tamaño estuviera determinado fundamentalmente por la disponibilidad de mano de obra familiar. En esta visión, la tierra debería de ser cedida por el Estado a los ciudadanos en propiedad privada individual. La propiedad corporativa, fuera ésta del clero o de las comunidades indígenas y campesinas, no tenía lugar en esta concepción de nación que además las consideraba como un resabio del México colonial que era necesario erradicar.

Esta concepción dio pie a la “Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas”, mejor conocida como la “Ley Lerdo”, en cuya justificación se plantea “que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación, es la falta de libre movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública...” (Fabila, 1990: 91).

En consecuencia, en su primer artículo se planteaba que “(t)odas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles (aquí se incluyen las comunidades indígenas y campesinas) o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta...”, estableciendo en su segundo artículo que “(l)a misma adjudicación se hará a los que hoy tienen á censo enfiteutico² fincas rústicas o urbanas de corporación...” (Fabila, 1990: 91-96).

Ya en el “reglamento de la ley del 25 de junio de 1856, sobre desamortización de bienes de manos muertas” se establecen las vías para transferir la tierra de distintas corporaciones, incluyendo

2 Enfiteusis: Cesión perpetua o por largo tiempo del dominio útil de un predio rústico o urbano.

a las comunidades indígenas, a propietarios privados individuales. Así, se plantea que:

Dentro de los tres meses que señala el artículo 11 de la ley para promover el remate, podrán, en lugar de éste, celebrar ventas convencionales de las fincas no arrendadas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, comunidades y parcialidades indígenas, hospitales, hospicios, ayuntamientos, colegios, y en general todas las corporaciones o instituciones civiles y eclesiásticas, con tal que unas y otras obtengan para cada caso, previa aprobación del gobierno supremo, la que, cuando no se haya ocurrido antes a él, podrán otorgar en su nombre los gobernadores y jefes políticos de los Estados y Territorios (Fabila, 1990: 98).

Las Leyes de Reforma, la Ley Lerdo incluida, tuvieron que esperar al fin de la intervención francesa para su plena instrumentación. Su aplicación no fue homogénea ni generalizada. Hubo regiones indígenas, como la Sierra Norte de Puebla, en donde a partir de 1870 los jefes políticos aplicaron la Ley Lerdo, otorgando títulos en propiedad individual a los indígenas en las tierras que ancestralmente habían sido de la comunidad (Reyna, 1980: 11-41), y, aprovechando el río revuelto, otorgaron también predios a amigos, familiares y a ellos mismos, despojando de ellos a las comunidades.³ Hubo otras regiones en donde los amigos de Don Porfirio Díaz se hicieron de grandes latifundios hacendarios bajo el cobijo "legal" de estas leyes. De cierto es que ya fuera por venta, por titulación individual de tierras comunales, por retribución a las compañías deslindadoras o por el despojo "legalizado" llevado a cabo por las haciendas en contra de las comunidades, gran parte de la tierra del país terminó titulada en forma individual y privada.

3 Esta situación es evidente en las demandas por restitución de tierras de varias comunidades de la región presentes en los archivos del Registro Agrario Nacional en Puebla.

La respuesta de las comunidades rurales por defender sus tierras comunales hizo del siglo XIX el periodo en donde se han presentado mayor número de movimientos campesinos (Reyna, 1980:21). Tal fue el caso del estado de Morelos en donde una de las últimas comunidades campesinas en perder sus tierras comunales fue la de Anenecuilco, cuna de Emiliano Zapata, que "fueron a contradecir"⁴ con su presencia y con su quehacer a los nuevos explotadores, "los que promueven el desarrollo y la modernización", y que tras perder sus bienes comunales en el juzgado frente a la hacienda tuvieron a bien iniciar una lucha armada por recuperarlas que formó parte de lo que hoy conocemos como la Revolución Mexicana de 1910-17.

El proyecto de reforma liberal del siglo XIX indudablemente devino en fracaso. La prometida vía *farmer* dio lugar a una vía *yunker* materializada en cerca de 57 mil haciendas (Reyes y otros, 1974: 3), en manos de menos del uno por ciento de la población que acaparaban más del 97% de la superficie agrícola, y más de la mitad del territorio del país (Esteva, 1980: 35 y s) y que fincaban su poder económico y social en el control monopólico de la tierra, a la que contradictoriamente habían restringido de participar en el mercado. La disociación de muchos campesinos de la tierra, por su parte, no había generado un ejército de proletarios industriales como en Inglaterra, sino que, contra las expectativas liberales, se revivió y recrudeció el peonaje y los mecanismos de compulsión extraeconómica, símbolos de estadios sociales premodernos de acuerdo con sus cánones que ellos habían querido eliminar. El desarrollo industrial, fincado en la tan anhelada y tan escasa inversión extranjera, fue así insuficiente para contrarrestar los estragos liberales

4 En los tiempos de la colonia, cuando la Corona de España repartía la tierra de los indios entre los conquistadores, para que éstos tomaran posesión física era necesario que recorrieran los linderos de la nueva propiedad sin contradicción alguna. Los indios siempre estuvieron ahí con sus clarines y banderas. En los viejos papeles coloniales comienzan su alegato con esta frase: "y venimos a contradecir". Les valió de poco y perdieron la tierra trozo a trozo, casi por terrones (Warman, 1976: 17).

en las zonas rurales del país (Reyna, 1980: 24). La hacienda “porfirista”, incapaz de mantener al peonaje durante todo el año, agudizó la pobreza que se transmutaba en miseria y hambre en los recurrentes periodos de sequía que se suelen presentar cada 10 años; uno de ellos al inicio de la Revolución Mexicana.

Nos han dado la tierra

Para campesinos e indígenas, la Revolución Mexicana de 1910-17 fue sin duda una lucha por recuperar su territorio, su identidad, su espacio vital de reproducción social, su medio de subsistencia y de intercambio. Muchas de estas demandas ciertamente quedaron desdibujadas en las leyes agrarias que sólo reconocieron el derecho a la tierra como factor productivo. De cierto es que a lo largo de una vía crucis de más de 70 años muchas comunidades indígenas y campesinas lograron recuperar sus territorios ancestrales reducidos a su expresión agraria, los menos por medio de la restitución de sus bienes comunales, los más por medio de la dotación de ejido, proceso que después daría cabida a las solicitudes de reparto agrario de muchos de los campesinos que el devenir de la historia había dejado sin tierra.

En un principio la comunidad agraria y el ejido fueron concebidos por quienes se montaron sobre la silla presidencial como un pegujal que sirviera de complemento al sustento obtenido por medio del trabajo en las haciendas. No obstante la necesidad de enterrar políticamente al pasado liberal y “porfirista”, distintas figuras prominentes de la política mexicana buscaron con afán reforzar la propiedad y usufructo individual de la tierra; tanto para Alvaro Obregón, como para Plutarco Elías Calles la visión que tenían del campo mexicano no era muy distinta de la de los liberales del siglo XIX. De hecho, hasta el “cardenismo”, la nomenclatura política nacional sostendría como dogma posrevolucionario retomar la frustrada vía *farmer* de los liberales, y que tanto el ejido como los bienes comunales debían ser considerados como formas de tenencia transitorias y un paso previo, malamente necesario, hacia la pequeña y mediana

propiedad privada individual. La movilidad y los mecanismos de transferencia de tierra, incluidos el arrendamiento y la compra-venta, al interior de ejidos y comunidades, por lo tanto, carecían de relevancia alguna dada su transitoriedad.

Esta posición es expresada por Fernando González Roa y José Covarrubias, connotados exponentes del agrarismo en México que ya en 1917 habían escrito que “nuestra tendencia debe ser procurar que el latifundio desaparezca y que venga a ser sustituido no por la propiedad comunal, sino por un gran número de propietarios individuales, pero nos vemos obligados a aceptar para algunas regiones, con la propiedad comunal, una solución transitoria del problema de la tierra. Cuando lleguemos a una situación mejor, será inútil proteger esa sociedad comunal, salvo algunos casos muy limitados. De todas maneras, como una medida momentánea y destinada a dar satisfacción a las miserables relaciones del campo, no podemos menos que aplaudir la política de restitución de ejidos y de la propiedad comunal con que el Gobierno de la República ha inaugurado su programa de reforma agraria” (González y Covarrubias, 1981: 148).

En este mismo sentido, el jefe máximo, Don Plutarco Elías Calles manifestaba que “los ejidos, como propiedad comunal de los pueblos significan (...) el primer paso hacia la pequeña propiedad rural. El trabajo en común de los ejidos no creo que pueda originar grandes estímulos ni producir frecuentemente más que desavenencias entre los vecinos; es como dejo dicho, en mi concepto, una forma transitoria para preparar el advenimiento de la pequeña propiedad” (Córdoba, 1975: 335).

El cambio radical de la política agraria posrevolucionaria se da en 1934 con la presidencia de Lázaro Cárdenas. Es en su mandato que se transforma el discurso oficial y la estructura de la tenencia de la tierra en México en favor de ejidos y comunidades. Así, la idea de un ejido y una comunidad de pegujal y transitoria dio lugar a un papel protagónico de estas formas de tenencia en la esfera de la producción, así como a su permanencia y su fortalecimiento en el escenario rural. Este cambio de paradigma agrario fue aun más

grande al considerar la forma de organización colectiva como la más idónea para el sector social. Es a partir de ese momento histórico hasta nuestros días que el ejido, la comunidad y la propiedad privada han coexistido en el México rural dando pie a distintas lógicas agrarias y territoriales, a diversas estrategias de sobrevivencia y de acumulación de capital, así como confrontadas a formas de organización, que a su vez han derivado en una gama de formas de movilidad y de mercado de tierras que han tomado expresión en las distintas formas de tenencia de la tierra.

Desde la década de los años cuarenta hasta el sexenio de Luis Echeverría Álvarez en 1970, el paradigma agrario prácticamente permaneció sin cambios, siendo caracterizado por un regreso a las ideas de Obregón y Calles, en donde se favorecía a la propiedad privada individual de la tierra, ahora beneficiada con las obras de gran irrigación, tomando como actor principal ya no al granjero familiar de la vía *farmer* de los liberales y de la nomenclatura “pre-cardenista”, sino al dueño de grandes propiedades en los distritos de riego, como motor de la modernización agropecuaria. Tal vez la gran diferencia entre los presidentes de los primeros regímenes pos-revolucionarios y los de la “contrareforma” es que en los tiempos de los últimos la idea de la transitoriedad del ejido y de la comunidad se había quedado olvidada en el desván de la historia. De cierta manera se aceptaba que tanto ejido como comunidad habían llegado para quedarse. De hecho, se habían vuelto totalmente funcionales al sistema político que por medio del control directo de los ejidos y de las comunidades, a través de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y de la banca oficial, coptaban el voto rural a favor del partido oficial, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Así, el reparto agrario continuó con un matiz muy distinto al pegujal y al productivo para convertirse en un “sacrificio sexenal en el altar de la Revolución”.

Indudablemente, la innovación tecnológica que representó la llamada Revolución Verde, en términos del incremento en productividad de la tierra, tuvo un impacto significativo en la movilidad y mercado de la tierra. Hasta antes de este periodo histórico, la productividad y la tecnología empleadas por un propietario privado

y por un campesino eran muy similares. Con la Revolución Verde y con el mayor acceso a los insumos, materias primas, maquinaria y financiamiento requerido por parte de los agricultores empresariales privados, la capacidad de acumulación de capital de quienes tenían más y mejores tierras de riego se multiplicó,⁵ y con ella su interés en hacerse de más tierras, principalmente por medio de la renta y de la aparcería, tanto de tierras privadas como ejidales. De esta manera se crean grandes neolatifundios privados sobre tierras campesinas. Es a partir de este momento que el mercado de tierras, tanto privado como ejidal y comunal, se hace evidente, quedando claro que este mercado siempre había existido al margen de su legalidad e ilegalidad y que su magnitud al interior de los ejidos y de las comunidades al igual que en el caso de la propiedad privada no era nada despreciable.

La apuesta a favor del sector social, sin implicar en ello desfavorecer a los empresarios agropecuarios privados, de alguna manera vuelve a estar presente en el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, que retoma como fundamento del desarrollo del llamado sector social a la organización colectiva al:

Concebir el ejido como una empresa social destinada inicialmente a satisfacer las necesidades agrarias del núcleo de población, tiene por finalidad la explotación integral y racional de los recursos que lo componen, procurando, con la técnica moderna a su alcance, la superación económica y social de los campesinos (...). El ejido como empresa implica la decisión libremente adoptada por los ejidatarios de agrupar en tal forma que el

- 5 De acuerdo con Sergio Reyes y otros (1991: 1036), a finales de la década de los cuarenta como producto del reparto agrario "cardenista", cerca de la mitad del valor de la producción agropecuaria nacional era producido en tierras ejidales y comunales; para 1970, de acuerdo con Luis Gómez (1976), treinta años después de un acceso diferenciado a la Revolución Verde, el 5% de los productores agropecuarios producía ese mismo 50% del valor de la producción, con lo que se había generado un impresionante proceso de concentración del ingreso en el campo mexicano.

conjunto de ellas se transforme en una organización rentable capaz de elevar su nivel de vida (Chávez, 1973: 11 y s).

En el Plan maestro de organización y capacitación campesina se buscaba en una primera etapa la colectivización de 11 mil ejidos concentrando los esfuerzos en aquellas regiones en donde se pudiera obtener una rápida respuesta (Castell y Rello, 1977: 142), esperando lograr la colectivización de los más de 27 mil ejidos del país durante los seis años de gobierno. Esta política agraria "colectivista", si bien frenó, no cambió la tendencia rentista de las tierras ejidales y comunales como una de las vías más socorridas por los dueños del capital para invertir en la producción agropecuaria. La red de relaciones y las alianzas de la burguesía agraria con funcionarios públicos y autoridades políticas locales y regionales inclinó la balanza a su favor con relación al acceso a financiamiento, insumos, tecnología y mercados. Por otra parte, el fracaso de la mal llevada política de colectivización que derivó en la "neo-proletarización" de los ejidatarios en manos de funcionarios bancarios, ciertamente contribuyó a ceder el usufructo de las mejores tierras ejidales a empresarios privados, muchos de ellos extranjeros, principalmente norteamericanos, hoy conocidos como "los brokers".

El ilegal "rentismo" de la tierra ejidal y comunal fueron reconocidas, promovidas, toleradas y de cierta manera legalizadas durante el sexenio de José López Portillo a través de la Ley de Fomento Agropecuario que por primera vez abrió formalmente la tierra del sector social a la inversión privada a través de las Unidades de Producción en donde se podían asociar los ejidatarios y comuneros con los inversionistas privados (Ley de Fomento, 1981). Para este entonces, se estimaba que más de la mitad de la tierra ejidal en varios distritos de riego, al igual que la tierra privada, no eran cultivadas por sus posesionarios sino que eran dadas en arriendo.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, el país entra de lleno en la aplicación de la medicina neoliberal con los programas de estabilización y ajuste estructural. No obstante, la política agraria se mantiene dentro del marco constitucional vigente. Se puede decir

que es durante este sexenio que la privatización posible dentro de la legislación vigente y con base en la construcción histórica de la nación toma su máxima expresión. Es durante su gobierno cuando se reparte mayor número de certificados agrarios, 293 mil 884 frente a 193 mil 97 otorgados desde el “cardenismo” hasta el régimen de José López Portillo (Martínez y otros, 1990: 136 y s).

Hay un factor durante este periodo que sin duda arrojó muchas hectáreas ejidales y privadas al mercado del arriendo y de la compra-venta, éste es el abrupto abandono en que se dejó al medio rural al reducir drásticamente la inversión pública de 80 mil 887 millones en 1980 a 14 mil 758 millones en 1987 (pesos de 1980), (INEGI, 1992), al desvanecer casi todos los apoyos gubernamentales y al deteriorar seriamente los términos de intercambio del sector.⁶ Muchos campesinos, al no contar con crédito ni apoyos gubernamentales se vieron obligados a rentar sus tierras a empresarios agropecuarios; muchos otros se refugiaron en la milpa, en el auto-consumo, y se incorporaron al ejército de jornaleros agrícolas y albañiles de México como parte de sus estrategias de sobrevivencia.

Cabe aquí reflexionar que en el vaivén del péndulo político de este siglo, el ejido y la comunidad han recibido y dejado de recibir apoyo, en lo nominal se han colectivizado e individualizado por decreto, los derechos colectivos han prevalecido sobre los individuales y viceversa, la propiedad privada ha sido atacada y protegida, el mercado de las tierras ejidales y comunales prohibido por la ley agraria hasta 1992, en tiempos ha sido tolerado y hasta incentivado para ser perseguido y castigado en otros. Los ejidos y las comunidades, por su parte, lejos de ser formas de tenencia transitorias, no dieron lugar a la ansiada *vía farmer*, y se mantuvieron como formas de tenencia colectivas-parceladas. Estas formas de

6 Entre 1981 y 1987 el índice general de precios crece en 5572%, mientras que el índice de precios del sector agropecuario lo hace en un 3899%, lo que representó un deterioro de los términos de intercambio del sector de un 30% solamente por este concepto (Calva, 1988: 20 y s).

tenencia, independientemente de la ilegalidad de traficar con sus tierras, generaron en 60 años de posrevolución formas de movilidad y transacción de la tierra aceptadas por ellos y por sus usos y costumbres; en su lógica, de acuerdo con su construcción histórica, su construcción de redes sociales y sus relaciones con actores externos a sus comunidades, dando pie en algunos casos a la creación de neolatifundios. Todo esto, salvo algunos estudios de corte antropológico, permaneció alejado de los intereses de la investigación social que se concentró en temas agrarios sin ver, o sin querer ver, que la tierra en los ejidos y en las comunidades se heredaba, se daba en préstamo, o en aparcería: a medias o al tercio; también se rentaba y se empeñaba, y se llegaba a vender, todo ello a pesar de las prohibiciones de la Ley de la Reforma Agraria que cuando menos en este respecto no respondía ni a su lógica, ni a forma de vida.

¡Díles que no me maten!

El año de 1992 ciertamente representa en términos de la historia agraria de México un nuevo parte aguas. Es en este año cuando las reformas a la política económica mexicana, dictadas de acuerdo con el paradigma neoliberal impuesto por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), finalmente impactan en forma radical la política agraria nacional con la reforma al artículo 27 constitucional y sus leyes reglamentarias: Ley Agraria, Ley de Aguas y Ley Forestal (Diego, 1995). En esencia, todos los cambios hechos buscaban incorporar formalmente a un único y libre mercado toda la tierra, agua, y recursos naturales como los bosques del país, independientemente de su forma de tenencia. Asimismo, las reformas buscaban una restructuración empresarial y de tenencia de la tierra vía mercado en donde se pasara de campesino y agricultor a moderno empresario, y de una tenencia de la tierra multimodal a una más homogénea de gran economía de escala. Este proceso de “modernización” rural requería una vez más del concurso de la

inversión extranjera y en menor medida de la inversión privada nacional.

En un afán por legitimar la inclusión de México a la OCDE, se buscaba incorporar al sector agropecuario nacional al mercado internacional bajo el dictado de las ventajas competitivas, para ello en la óptica gubernamental se requería un recambio casi total de los actores productivos rurales. Si bien desde un principio en el discurso oficial quedó claro que los campesinos e indígenas minifundistas estaban incluidos en este recambio a favor de “modernos” empresarios y de grandes corporaciones trasnacionales,⁷ pocos comprendieron la inclusión implícita que se hacía de gran parte de los agricultores privados, héroes de la Revolución Verde, considerados en plena obsolescencia por el neoliberalismo.

La contrareforma agraria neoliberal se planteó, desde el gobierno, como la mejor solución a la crisis agrícola que había venido sufriendo el país por más de un cuarto de siglo. La culpa de la crisis, según la versión oficial, recaía en las ineficiencias productivas inherentes al minifundio, al ejido, a la comunidad indígena, a la forma de explotación colectiva y a la lógica campesina. Entre los remedios propuestos estaba: a) la recomposición de la estructura de la tenencia de la tierra hacia grandes economías de escala, b) el finiquito del ejido y de la comunidad y la transferencia de sus recursos productivos a modernos empresarios, entre ellos grandes corporaciones trasnacionales, que si pudieran competir en el mercado internacional, c) el término de cualquier resabio de colectivismo en el campo mexicano, y d) la recomposición de la estructura empresarial al transferir la tierra de manos campesinas ineficientes hacia manos empresariales a través del mercado.

7 Sobre el particular ver: Santiago Levy y S. Van Wijnbergen (1991).

La “modernización” rural, de acuerdo con las versiones oficiales, implicaría la expulsión de cerca de 16 millones de habitantes rurales (cerca del 60% de la población rural del país) de sus tierras⁸. Este era un costo social asumido, sin preocupación aparente entre los voceros oficiales, que como alternativa planteaban la contratación de esta masa de “no rentables” como mano de obra barata en las empresas que llegarían al campo a invertir y a generar fuentes de empleo más dignas, que el miserable apego de las familias campesinas a un minifundio ineficiente, que no aportaba ni siquiera lo suficiente para el sustento familiar.

El intento por reestructurar los patrones empresariales y de tenencia de la tierra a través del mercado requirió de grandes cambios en la administración pública. La SRA, pilar gubernamental en el control campesino a través de la tenencia de la tierra, prácticamente desapareció del escenario rural para ser sustituida por un Tribunal Agrario y una Procuraduría Agraria, esta última responsable del PROCEDE, programa a cargo de certificar e individualizar la tenencia de la tierra en los poco más de 27 mil ejidos del país. En esencia, el aparato gubernamental se refuncionalizaba para legalizar la individualización de la tenencia de la tierra ejidal, dejando a la Asamblea Ejidal y a las autoridades ejidales sin autoridad real sobre las transacciones de tierras en los ejidos.

El PROCEDE ha sido ciertamente bien recibido en muchos ejidos con problemas resolubles de linderos, que habían demandado por décadas la delimitación de las parcelas individuales o la de los linderos con los predios circunvecinos. No obstante, lo cierto es que en sus inicios la intención gubernamental pareciera haber sido la de entregar certificados parcelarios a título individual a cada ejidatario con el fin de facilitar la movilidad de la tierra hacia más eficientes manos.

La propiedad privada, ha sido a su vez forzada a concurrir con sus tierras al mercado por medio de la quiebra económica y del

⁸ Este escenario llegó a ser comentado por Luis Téllez, entonces Subsecretario en la SAGAR.

endeudamiento bancario, provocados por la apertura comercial, el deterioro de los términos de intercambio de la agricultura, y el retiro generalizado de subsidios gubernamentales, entre ellos al crédito rural.⁹

La gran paradoja de la tenencia de la tierra en México es que la tierra del sector social hoy en día está mucho más ordenada y segura que gran parte de la propiedad privada. Ciertamente, la mayoría de la tierra en propiedad privada de los empresarios agropecuarios está debidamente escriturada ante un notario, el problema se presenta en la propiedad privada campesina e indígena que se ha venido comprando y vendiendo a la palabra, y en el mejor de los casos por medio de contratos de compraventa que se adquieren en cualquier papelería. En muchos casos la escritura original ya no existe, en otros, alguno de los propietarios la conserva más como recuerdo que por considerarla de validez legal.

De cierto es que el catastro público de la propiedad de los Estados de la República no tiene un registro actualizado y realista de la propiedad privada de los predios rústicos rurales, algunas de ellas, como la del estado de Puebla, están considerando apoyarse en la infraestructura y conocimiento generado a partir del PROCEDE para elaborar un registro similar, con planos y escritura privada por predio. De cierto es que en los pueblos rurales en donde hay dotación ejidal y también propiedad privada las autoridades locales tienen clara la localización y extensión de las parcelas ejidales de cada ejidatario, desconociendo por otra parte, la extensión total de las tierras privadas de los habitantes de la localidad así como la localización, extensión, propietario y colindancias de cada uno de los predios.

9 Un ejemplo de esta situación es relatada en entrevistas a José Dolores López "Los campesinos defenderemos nuestro patrimonio y nuestra dignidad", en relación a los productores de frijol y a Luis Meneses "Las autoridades van a firmar un T.L.C. de acuerdo a su mundo y a sus criterios; no de acuerdo al mundo y a los deseos de la sociedad mexicana", en donde se relata la vía crucis de los productores de sorgo nacionales (Calva, 1991).

En resumen, si bien existen problemas de linderos y de certificación en los ejidos en dónde aún no ha pasado el PROCEDE, este problema pareciera ser mucho peor en el caso de la propiedad privada de las mismas localidades rurales, haciéndose necesario un programa similar al del PROCEDE ahora para la tierra en propiedad privada con el fin de regularizarla y tratar de incorporarla a un único y libre mercado de tierras.

No oyes ladrar a los perros

Al igual que en el caso del proyecto agrario liberal del siglo XIX, el paradigma neoliberal para el campo mexicano se ha fincado fuertemente en la inversión privada en el campo y fundamentalmente extranjera. Huelga decir que igualmente a los tiempos pasados, ésta no ha llegado en los montos, en el ritmo, ni hacia las actividades requeridas, y la que ha llegado desde hace tiempo ha estado poco interesada en adquirir una tierra a la que puede acceder de forma mucho más económica a través del arrendamiento. Así, la relativa oferta de tierras ejidales y privadas, provocada por la crisis agropecuaria nacional debida entre otras causas al retiro abrupto y poco meditado de las instituciones públicas, acompañado de la liberalización del mercado interno de los productos agropecuarios, tradicionalmente controlados por el gobierno, por la excesiva e indiscriminada apertura comercial, se encuentra al garete sin compradores. Los propietarios y posesionarios de la tierra, por su parte, en su terco afán por defender sus tierras del embargo bancario han creado un nuevo sujeto social rural-urbano que trasciende clases sociales y tipos de tenencia denominado “el Barzón”.

No confundir. Ciertamente el mercado de tierras siempre ha formado parte de la realidad rural, independientemente de los sueños del Estado liberal, “posrevolucionario”, “cardenista”, de la “contrareforma”, “echeverrista” y neoliberal, la tierra, tanto de las comunidades indígenas, como de los ejidos y de la propiedad privada se ha heredado, prestado, arrendado, sembrado en aparcería, empeñado y vendido. Las lógicas alrededor de la movilidad y la

transferencia de la tierra, sin embargo, sin excluir la lógica económica, han adjetivado al mercado de tierras haciendo de la tierra algo más que un factor de la producción o una mercancía.

En este sentido, comprar o vender tierra representa transferir poder, construir redes sociales, reforzar vínculos identitarios, recomponer la espacialidad, la territorialidad. Así, la tierra no se vende a cualquiera, ni al mismo precio, y mucho depende de quien compre y quien venda, así como de quien rente, o pida en préstamo y de los beneficios y maleficios que implique hacerse o deshacerse en forma permanente o temporal de la tierra.

Si bien los designios del Estado a lo largo del tiempo han querido impulsar distintos paradigmas agrarios, los distintos actores del escenario rural se han hecho de tierra, o bien la han perdido por razones y con base en lógicas distintas a las concebidas desde el poder político-económico. De cierta manera unos actores han hecho uso del marco legal en su beneficio, mientras que otros han sufrido las consecuencias como contraparte. En todo caso, los resultados logrados son muy distintos a los esperados por quienes elaboraron las leyes.

El neoliberalismo esperaba individualizar y privatizar la tenencia de la tierra del sector social, los últimos datos del PROCEDE establecen que de los 15 mil ejidos certificados, las dos terceras partes de ellos han decidido mantener una parte significativa de su superficie bajo el régimen de tenencia colectiva, reservándose con ello el derecho de determinar el uso y usufructo de esa tierra de acuerdo con usos y costumbres propios. El neoliberalismo esperaba con los cambios legales una recomposición de la tenencia de la tierra hacia las grandes economías de escala. Los datos del PROCEDE reflejan que la aplicación de este programa en tierras ejidales, entre otras causas, han incrementado, o evidenciado, un proceso de mayor microfundización ante la eventual certificación parcelaria de los distintos predios al pasar de 2.7 millones de ejidatarios a más de 5 millones de posesionarios, estableciendo que cuando menos en el ejido el patrón de la tenencia está caminando hasta este momento en dirección opuesta a las expectativas del Estado. El neoliberalismo

buscaba hacer uso de los factores de la producción del campo de acuerdo a las ventajas competitivas; la última encuesta agropecuaria indica que se está dando un incremento a nivel nacional de la siembra de milpa como parte de las estrategias de sobrevivencia de las unidades domésticas campesinas.

Ciertamente, la expresión local de estas tendencias es variada. Para las comunidades y ejidos que hoy se encuentran rodeadas de siembras de eucalipto de alguna corporación transnacional, o para las que han vendido sus tierras a angustiados “defeños” en busca de un refugio de fin de semana con aire respirable, el mundo en que hasta hace poco habían vivido se ha derrumbado por un tiempo. Esta diversidad no niega, sin embargo, que al igual que en todos los tiempos de la historia de México, la realidad camina por donde los designios de la política económica no la llevan, y la construcción desde lo microsocioal, desde lo local, subvierte los grandes diseños para abrir espacio a la expresión de muy distintas formas de respuesta por parte de los actores y sujetos sociales que son quienes en su lógica y con base en sus estrategias de sobrevivencia y de capitalización movilizan y transfieren la tierra dentro y fuera del mercado. Y, ciertamente, los datos nacionales mencionados parecerían indicar que la suma de estas formas diversas de responder a este nuevo intento por individualizar y privatizar la tenencia de la tierra terminará de la misma manera que los anteriores.

Bibliografía

Calva, J.L., 1988. *Crisis agrícola, crisis alimentaria en México, 1982-1988*, Fontamara, México.

_____, 1991. *Probables efectos de un tratado de libre comercio en el campo mexicano*, Fontamara, México.

Castell J. y F. Rello, 1977. "Las desventuras de un proyecto agrario 1970-1976", en *Investigación Económica*, vol. 36, núm. 3, México.

Córdoba, A., 1975. *La ideología de la Revolución Mexicana*, Era, México.

Chávez, M., 1973. *Ley federal de reforma agraria*, Porrúa, México.

Diego, R., 1995. "El paradigma neoliberal rural y las reformas agrarias en México", en *Cuadernos Agrarios (Nueva Epoca)*, núm. 11-12, México.

Dirección General de Economía Agrícola, 1981. "Ley de Fomento Agropecuario", en *Boletín Econotécnica Agrícola*, núm. 2, vol. V México.

Esteva, G., 1980. *La batalla por el México Rural*, siglo xxi editores, México.

Fabila, M., 1990. *Cinco siglos de legislación agraria 1493-1940*, CEHAM-SRA, México.

González Roa F. y J. Covarrubias, 1981. *El problema rural de México*, CEHAM-SRA, México.

Gómez, L., 1976. "Crisis agrícola, crisis de los campesinos...", en *Comercio Exterior*, vol. 28, México.

Levy S. y S. Van Wijnbergen, 1991. "El maíz y el acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos", en *El trimestre económico*, vol.LVIII (4), núm. 232, México.

Martínez, E. y otros, 1990. "Reorganización del capital: Estado y campesinos en México", en Anguiano, A. (coord), *La modernización de México*, UAM-X, México.

Payno, M., 1981. *Tratado de la propiedad*, CEHAM-SRA, México.

Reyes, S., y otros, 1974. *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, FCE, México.

Reyna L., 1980. *Las rebeliones campesinas en México*, siglo xxi editores, México.

Warman, A., 1976. ... *venimos a contradecir*, Casa Chata, México.

EXPANSIÓN URBANA Y PRIVATIZACIÓN el caso del entorno rural de la ciudad de México

Beatriz Canabal Cristiani¹

Este trabajo tiene como objetivo mostrar como la ciudad fue creciendo sobre espacios rurales ocupados por pueblos antiguos que los conservaron dándole diversos usos productivos hasta su integración a la mancha urbana que alteró desde su paisaje hasta su integración como pueblos con una identidad heredada y recreada por siglos. La expansión de la mancha urbana se ha realizado sobre suelos en propiedad social y zonas de conservación ecológica teniendo consecuencias negativas sobre las posibilidades de desarrollo de la misma ciudad ante el desequilibrio ambiental que se ha propiciado y el ineficiente equipamiento de que se ha podido dotar a espacios urbanos que han crecido de una manera desmesurada.

Crecimiento urbano y espacios rurales

La ciudad de principios de siglo la conformaba una población de 344 mil habitantes situados en un núcleo central que actualmente correspondería solo a la delegación Cuauhtémoc. Años más tarde se le fueron anexando ranchos y haciendas que se fraccionaron para dar pie a zonas residenciales en el norte y norponiente. Se inicia su vertiginoso desarrollo urbano en los años cuarenta acompañado de un rápido crecimiento demográfico provocado por la centralización político-administrativa y la concentración industrial, comercial y de

1 Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica, Universidad Autónoma Metropolitana-Xóchimilco.

las actividades de servicios ya que en los inicios de esa década la ciudad poseía ya la quinta parte de la industria del país.

Entre 1950 y 1970 se amplía la planta industrial en el noroeste hacia el Estado de México y se propicia además la conurbación de las delegaciones sureñas con la ampliación de las vías de comunicación y el fomento a la construcción de zonas de vivienda. La población creció de manera natural y también por la población migrante que se fue desplazando del centro de la urbe hacia zonas más alejadas surgiendo de esta forma, conjuntos habitacionales en la periferia de la ciudad. Las delegaciones más afectadas por la migración fueron en esa etapa Gustavo A. Madero, Iztacalco, Izta-palapa y Alvaro Obregón.

Entre 1960 y 1970 el área urbana tuvo una expansión del 47% y el mercado inmobiliario se orientó de manera importante a dotar de vivienda en propiedad a sectores medios a través de programas que resultaron limitados con relación a las necesidades de la población que no teniendo otras alternativas, empezó a asentarse en terrenos sin servicios y con problemas de definición en la tenencia de la tierra (Canabal, Torres y Burela, 1992, 14).

En la década de los años setenta, el área metropolitana considerando el Distrito Federal y los municipios conurbados del estado de México, abarcaba 80 kilómetros más. Hacia 1990, el área urbana que en 1940 ocupaba sólo el 8% del espacio de la ciudad, constituía ya el 37%.

El crecimiento por migración alteró de manera importante los usos del suelo en delegaciones como Alvaro Obregón y Tlalpan. De acuerdo con el censo de 1990, en Alvaro Obregón, un poco menos de la cuarta parte de su población era migrante (24%) y en Tlalpan el 15.4%. En general, las delegaciones del sur fueron las que más crecieron entre 1980 y 1990 por efecto de la población migrante aunque en menor grado que las mencionadas. La delegación Tlalpan creció 11 veces entre 1950 y 1990, Magdalena Contreras y Tláhuac 7 veces, Xochimilco 5 veces y Milpa Alta 3 veces en el mismo periodo.

En una entrevista con funcionarios de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural (COCODER), se nos informaba que en 1995 habían alrededor de 520 asentamientos irregulares en las zonas de protección ecológica del Distrito Federal delimitadas por una línea imaginaria de 160 km que recorre las delegaciones de Gustavo A. Madero, Cuajimalpa, Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco y Tláhuac.

Recientemente se ha publicado información acerca del número de asentamientos irregulares que hay en la zona de reserva ecológica o de aprovechamiento agrícola del Ajusco. Se han localizado hasta estos momentos 140 asentamientos irregulares y más de mil construcciones sin permiso aunque en la fuente arriba citada (COCODER) se mencionaba la presencia de 250 asentamientos de este tipo en toda la delegación Tlalpan. Ha sido sin duda la falta de estímulos a la producción lo que ha llevado a los comuneros y ejidatarios a dejar ocupar su tierra por dinero prestándose así a la especulación o bien a concesionar zonas para la construcción de clubes como el Club Hípico "El Manantial" en Santo Tomás Ajusco que ha sido clausurado por la presente administración ya que de acuerdo con dichas autoridades "no queda otra opción que contener estas invasiones ilegales con la ley en la mano pues el Ajusco es una vital zona de recarga de mantos acuíferos y al perderse podría provocar el hundimiento de la ciudad".²

En estos cambios en el uso del suelo y en el régimen de propiedad han participado el capital privado y el Estado propiciando la expropiación de ejidos para el establecimiento, explotación y conservación de servicios públicos como líneas de luz, vías de transporte, caminos, carreteras, puentes y empresas que se construyeron después de pasar por un proceso especulativo en beneficio de fraccionadores que convirtieron el suelo rural en urbano obteniendo importantes ganancias.

2 Información de *La Jornada* del 17 de octubre de 1998 y una declaración de Juan Guerrea, subdelegado jurídico de la delegación Tlalpan.

El ritmo de crecimiento poblacional de la entidad, de acuerdo con el censo de 1990 y con todas las reservas del caso, ha descendido de 4.15 de 1950 a 1970, a 0.91 entre 1970 y 1990 ya que la mayor parte de la migración hacia la zona metropolitana se ha encausado hacia el Estado de México. En las delegaciones rurales descendió también la tasa de crecimiento aunque no cesan los asentamientos hormiga que continúan lentamente invadiendo campos de cultivo, cerros, y chinampas favorecidos por el capital especulador y por grupos políticos de distinto signo.

El complejo problema de la regularización de la tenencia de la tierra en la ciudad ha ocasionado la necesidad de normarla a partir de planes y programas estatales que han tenido serias limitaciones entre las cuales se pueden enumerar la ausencia de coordinación entre las distintas dependencias involucradas y la distancia que ha reinado entre el discurso elaborado en dichos planes y las acciones concretas que han derivado de ellos mismos. Otro problema ha sido su poca continuidad y su falta de seguimiento y evaluación. “La regularización se ha convertido en la más común de las acciones institucionales para enfrentar invasiones, fraccionamientos o adquisiciones irregulares de predios ejidales, comunales, estatales o privados...” Sin embargo, considera este mismo autor que cada administración crea su propio programa y genera acciones por lo que actualmente “existen graves dificultades para conocer cuantitativamente el problema de la irregularidad...” (Iracheta, 1992).

Este crecimiento se ha dado sobre espacios rurales con siembra, bosques o bien sobre espacios verdes con usos rurales combinados donde se han construido vastas zonas residenciales que afectaron en su mayoría terrenos colectivos y grandes propiedades. Entre 1940 y 1975, el crecimiento urbano ocurrió en 53% sobre superficies privadas y en 47% sobre tierra comunal y ejidal estimándose que por lo menos un tercio de la tierra ejidal fue convertida a usos urbanos (Schteingart, 1978). La afectación de la propiedad social ha sido determinante en la pérdida de espacios verdes conservados en colectivo o espacios dedicados a la producción agropecuaria afectando la posibilidad de obtener ocupación e ingreso a

sus anteriores poseedores que en mayor medida ocupaban la tierra de manera productiva.

Este cambio en los usos del suelo ha provocado también una alteración importante en el equilibrio ecológico de la zona si se considera que la cuenca del Valle de México perdió casi el 80% de sus bosques, el 99% de sus lagos, que su suelo se encuentra en un estado avanzado de degradación y que sus parques nacionales se manejan de manera inadecuada.

Los cambios en los usos del suelo, el deterioro de los recursos productivos, el desestímulo que han sufrido las actividades agropecuarias en la ciudad y su entorno, además de la afectación de la propiedad social, han propiciado una caída brusca de la población ocupada en estas actividades pasando del 8.8% en 1980 al 0.7% en 1990 a pesar de que el trabajo de campo revela que en esta última década ha habido un retorno de productores jóvenes y jubilados a este sector, además de las mujeres que generalmente no son contabilizadas. Esta situación no necesariamente puede reflejarse en las cifras censales dado que es un trabajo que se ejerce a partir de una organización del grupo doméstico que genera mayor ocupación en determinados periodos y en algunos espacios de la jornada o bien en fines de semana.

El área rural y la propiedad social del Distrito Federal

El área rural que aún se conserva en el Distrito Federal, 677km^2 , representa el 45% del total de su superficie ocupada por 377km^2 de bosques y 300km^2 empleados por la agricultura y la ganadería (Canabal, 1997).

A pesar de que en el espacio urbano existen superficies de diferentes tamaños con espacios verdes o bien sometidos a algún tipo de aprovechamiento agropecuario o forestal, la zona donde estas actividades han persistido de manera más vigorosa aún en medio de una problemática compleja, se ubica en delegaciones del noroeste y sur como Cuajimalpa, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Milpa Alta, Xochimilco y Tláhuac. La superficie total

de estas delegaciones está considerada en un 80.6% como área de conservación ecológica con una extensión de 83 mil 163.56 hectáreas (ha) que corresponden al 56% del territorio del Distrito Federal. Sin embargo, de toda la zona de conservación, 11 mil 281 ha pertenecen a las Áreas Naturales Protegidas que están ubicadas en esta categoría por su importancia con relación a sus recursos en fauna o flora o por su situación crítica que requiere de cuidados especiales. En esta última situación se encuentran los bosques de Cuajimalpa (El Desierto de los Leones), varios espacios de Tlalpan entre los que se encuentran las cumbres del Ajusco, el Cerro de la Estrella en Iztapalapa, el Cerro del Tepeyac y la sierra de Guadalupe en la Gustavo A. Madero, el bosque de Chapultepec, 2 mil 657 ha en Xochimilco, la Sierra de Santa Catarina en Tláhuac e Iztapalapa y los Dinamos en Magdalena Contreras con 3 mil 100 ha (Comisión de Desarrollo Rural de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1998).

Esta zona rural se ha encontrado sometida, sobre todo durante los últimos 20 años a una continua presión por el crecimiento demográfico, la migración y el reacomodo de la población de la ciudad que han determinado la expansión incontrolada de la mancha urbana sobre espacios abiertos, agrícolas o boscosos. Se ha alterado de esta forma su función de pulmón de la ciudad, de recolectora de agua para alimentar los mantos friáticos de la ciudad al eliminarse grandes capas de vegetal y bosque, pero también ha dejado de ser zona productora de alimentos, sobre todo de granos básicos y ha dejado de cumplir, al disminuir la superficie y la calidad de sus recursos, su función como zona recreativa para la urbe que ya cuenta con un mínimo de espacios verdes por habitante.³

El uso rural del suelo de esta zona con tenencia comunal en las regiones altas y boscosas y ejidal y privada en las zonas bajas, con-

³ En la ciudad de México se cuenta en promedio con 2.3m² de áreas verdes por habitante y en la zona centro disminuye hasta 1.2m² por habitante.

servaba para usos agrícolas y pecuarios, aún en 1994, 26 mil ha en el Distrito Federal.

Cuadro 1
Usos del suelo Distrito Federal 1940-1995 (km²)

Usos	1940	1975	1985	1995
Rural	1 381	957	821	677
Urbano	118	542	662	821

FUENTE: Elaborado con base en diferentes fuentes.

La delegación de Milpa Alta es sin duda la que más ha conservado su paisaje rural debido en primer lugar a su continua utilización productiva a través de la producción de nopal y de básicos (ocupan respectivamente el 40% y el 21% de la superficie agrícola) y también por la decisiva intervención de sus organizaciones para conservar el área rural y proteger su entorno de actividades especulativas y urbanizatorias. De acuerdo con información de 1995, Milpa Alta aún conservaba el 96.08% para usos agrícolas, pecuarios, forestales y como matorrales, destinando a usos urbanos sólo el 3.92% (Cocod, 1995).

El área rural de las delegaciones de Xochimilco y Tláhuac ocupan 4 mil 96 ha y 2 mil 911 ha respectivamente destacando la producción de granos básicos, hortalizas y flores. La delegación que ha perdido más espacios rurales en proporción a su superficie ha sido Tlalpan cuya área de producción de granos básicos bajó en 70% entre 1987 y 1992. En Milpa Alta se ubica una gran proporción del área destinada a usos rurales en el Distrito Federal.

Los 80 ejidos integrados a partir del triunfo de la Revolución en el Distrito Federal han sido afectados de diferentes maneras de tal modo que hacia 1985, 37 desaparecieron, 17 están ocupados parcialmente por usos urbanos y sólo 26 permanecían integrados. El total de núcleos agrarios hasta 1987 era de 43 ubicados en diez delegaciones concentrándose básicamente en Tlalpan, Tláhuac, Milpa Alta y Xochimilco con usos rurales principalmente. El 67% de estos

núcleos fueron creados entre 1917 y 1934 incrementándose su superficie en 1935. De acuerdo con información reciente, persisten 83 ejidos y 7 comunidades según los datos del historial agrario actual que no coinciden con el consultado en 1987.

En 1987 la estructura agraria de la entidad la componían la categoría de terrenos nacionales que ocupaba un 39% de la superficie de la entidad, la de comunidad que se ubicaba en el 35.5%, la ejidal en el 17% y la privada en el 8.5% (SRA, 1987). Las comunidades se ubican mayoritariamente en Contreras, Tlalpan, Cuajimalpa y Milpa Alta aunque los pueblos de la Montaña en Xochimilco, también poseen bienes comunales que están siendo convertidos en propiedad privada por vía de los programas de regularización de la tenencia de la tierra. La mayoría de los ejidos corresponden a Tláhuac y Xochimilco y se trata de tierras restituidas a estos pueblos después de haber sido acaparadas por las haciendas de la zona baja y cercana a la zona lacustre.

Como ya señalamos, la expansión urbana se ha dado de manera severa sobre la propiedad social y así, en 1975 el 40% de la población del Distrito Federal se asentaba en lotes ejidales y comunales con tenencia irregular. Esta situación implicaba a 3 millones de habitantes. En 1978 existían 500 colonias populares en situación irregular con 700 mil lotes de los cuales, el 60% correspondían a tierras comunales, el 30% a tierras ejidales y el 10% a tierras privadas. Hacia 1986 existían 300 mil lotes en situación irregular correspondiendo el 33.5% a tierras ejidales y comunales. Así, entre 1978 y 1986 se regularizaron 182 mil 663 lotes en beneficio de una población aproximada de 1.3 millones de habitantes afectando a 61 mil 405 lotes en propiedad social con una superficie de 3 mil 747.8 ha. Las delegaciones más afectadas por este proceso de regularización fueron en orden de importancia, Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Coyoacán, Alvaro Obregón, Tláhuac y Tlalpan (Iracheta, 1992, 357 y s).

Planteamos que el cambio de usos del suelo que fue paralelo al de la propiedad social por propiedad privada determinó, no sólo el abandono de la actividad agropecuaria ejercida por sus anteriores

poseedores, sino también desocupación en el área rural dado que este tipo de posesión daba empleo a más habitantes que la privada. Los comuneros y ejidatarios constituían todavía en 1985 el 65% del total de poseedores de la tierra mientras que los propietarios privados representaban solo el 35%.

Cuadro 2
Ejidos y comunidades en el Distrito Federal, 1987

<i>Delegaciones</i>	<i>Número de ejidos y comunidades</i>	<i>Beneficiados</i>	<i>Superficie original con ampliaciones</i>
Alvaro Obregón	2	190	158
Azcapotzalco	3	599	503
Cuajimalpa	2	474	2 231
Gustavo A. Madero	5	876	1 807
Iztapalapa	4	1 445	2 081
Magdalena Contreras	2	2 065	4 097
Milpa Alta (*)	5	955	1 793
Tláhuac	7	3 751	4 654
Tlalpan	9	2 282	21 396
Xochimilco	4	3 740	1 815
<i>Total</i>	43	16 377	40 535

* Hay una subestimación en los datos de Milpa Alta. No hay todavía un reconocimiento a la superficie comunal de la delegación y actualmente tramitan acción agraria por 17 944-00.00 ha en Villa Milpa Alta y 6 913-60-00.00 en San Salvador Cuauhtenco.

FUENTE: Elaborado a partir del Historial Agrario de los ejidos y comunidades del Distrito Federal, 1987, SRA, Red de Teleproceso Agrario, 1987.

Hacia 1990 el número de núcleos agrarios en propiedad social disminuyó y para ese año se contaba ya tan solo con 38 núcleos agrarios distribuidos principalmente en las delegaciones del sur donde se concentró el 74.95% de los ejidatarios y comuneros del Distrito Federal dedicados a labores agrícolas (INEGI, 1990, INEGI, 1993).

Los ejidos y las comunidades han sido el colchón territorial sobre el cual se ha expandido de modo irregular la mancha urbana. Así,

de la superficie dotada originalmente que ascendía a 54 mil hectáreas, han sido expropiadas 20 mil 409 ha a través de 270 decretos de los cuales, 194 cuentan con pago de indemnizaciones y 137 han sido ejecutados quedando 76 decretos pendientes de pago y de ejecución. A través de esta vía, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), ha regularizado 57 asentamientos humanos lo que ha implicado la afectación de alrededor de 6 mil ha, (más abajo se informa de una cantidad superior) sin embargo, esta misma fuente asienta que aún quedan 429 asentamientos humanos irregulares sin que tengan precisión acerca de su régimen de propiedad. Esta misma fuente de información señala que a través del trabajo de campo se determinó que al menos 48 correspondían a la propiedad social (Gobierno del Distrito Federal, 1998). En otra fuente se indica que de los 578 asentamientos humanos que existen hoy en suelos de conservación, el 70% (401) son irregulares y se ubican en Xochimilco el 27%, en Tlalpan el 27% en Cuajimalpa el 13% y en Milpa Alta el 11% (Secretaría del Medio Ambiente, 1998). De acuerdo con este mismo trabajo, ha disminuido la cantidad de beneficiarios reconocidos por los núcleos agrarios a 10 mil.

Las delegaciones que han perdido la tierra en propiedad social por estas vías y que no les ha sido restituida en otra entidad son las que se muestran en el cuadro 3.

Esta tierra afectada por expropiaciones suma 4 mil 28-77-37 ha y la mayor parte sirvió para integrar espacios habitacionales; se trata de 22 núcleos agrarios que han quedado sin tierra y en algunos casos como el de Xochimilco y Gustavo A. Madero se han conservado zonas de recreación como la zona de rescate del ejido de Xochimilco y el parque de San Juan de Aragón, en el segundo caso. A esta superficie hay que añadir otra que fue afectada y que fue restituida en otros estados del país a través de permutas o bien por otros medios y que suma 10 mil 574-17-63.8 ha En este caso están 20 núcleos agrarios. Así, el total de la superficie en propiedad social afectada en el Distrito Federal suma 14 mil 602-93-33 ha y han

perdido el acceso a la tierra en propiedad social alrededor de 8 mil 344 sujetos de derecho.⁴

Cuadro 3

<i>Delegación</i>	<i>Hectáreas</i>
Alvaro Obregón	132-64-23
Azcapotzalco	147-50-00
Benito Juárez	12-77-64
Coyoacán	340-72-20
Gustavo A. Madero	1 074-00-00
Iztacalco	20-64-53
Iztapalapa	755-99-66
Magdalena Contreras	135-00-00
Tlalpan	476-42-00
Xochimilco	933-07-11

Un autor ya citado destaca la poca confiabilidad y el desorden reinante con relación al problema de la irregularidad en la tenencia de la tierra tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México. Además, considera que se ha dado un manejo político a dicha información que encubre a la inmovilidad administrativa y también a distintas modalidades de corrupción. La regularización que ha sido invariablemente una acción correctiva ante situaciones de hecho, no ha sido acompañada por inversiones importantes en infraestructura urbana en favor de los nuevos habitantes legalizados. Sin embargo, en los sitios “con mejores condiciones ecológicas y posibilidades futuras de mejoramiento urbano, existe la tendencia a conformar un proceso circular y acumulativo donde el colono se encuentra en desventaja frente a los estratos de mayor ingreso y el capital inmobiliario, en la capitalización de la renta generada por la regularización y la introducción de servicios. Es decir, la regularización introduce formalmente el predio en el mercado legal privado que es altamente especulativo y segregacionista de aquellos sin capacidad de compra...

4 Otras fuentes señalan que la propiedad social ha perdido alrededor de 20 mil ha.

se genera así un encarecimiento de la tierra y la necesidad del cambio de uso o cambio de clientela y el colono es presionado a vender y es expulsado a otras zonas no tan atractivas para el desarrollo urbano (Iracheta, 1992).

Los núcleos agrarios en propiedad social que persisten están considerados dentro de los límites del área de conservación ecológica que, de acuerdo con el decreto emitido el 18 de junio de 1987, comprendía partes de las delegaciones mencionadas y la totalidad de la delegación de Milpa Alta. Sin embargo, en esta zona ya se han establecido 559 asentamientos de los cuales, "el 30.5% (168) ya fueron regularizados constituyéndose en Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC); otro 46.69% es factible de consolidar y 130 asentamientos estaban propuestos para ser reubicados o desalojados en 1997 ya que se encuentran en zonas muy vulnerables desde el punto de vista ecológico, poniendo en riesgo a 7 mil 500 ha en el área de conservación" (Asamblea Legislativa, 1998, 45). Poco a poco los pueblos, ejidos y comunidades agrarias que destinaban su tierra a diversos usos agropecuarios, han tenido que cederla a precios irrisorios al verse rodeados por la mancha urbana que les restringe o impide su actividad por efectos de la contaminación del suelo, aire, agua, limitación de espacios, robos de cosechas, etcétera.

La situación jurídica de los núcleos agrarios en el Distrito Federal es sumamente desordenada; no hay datos verídicos y no es posible encontrar concordancia entre las distintas fuentes consultadas ya que algunos se encuentran afectados por procesos de expropiación, otros en plena regularización y cambio a usos urbanos y otros más están en litigio. El programa PROCEDE en la entidad da una relación de ejidos que ya no corresponde a la realidad, (68 ejidos y 12 comunidades agrarias) y reporta que ha realizado el diagnóstico previsto en todos los núcleos pero que no ha avanzado en ninguna de sus acciones subsecuentes (PROCEDE, 1997).

Entre 1987 y 1994, hubo una reducción en el área de cultivo del 16% al pasar de 31 mil 115 ha a 26 mil 104 ha. Esta disminución tiene que ver con las afectaciones señaladas, con el cambio de

cultivos que se derivó a selecciones más comerciales o bien, a la intensificación de procesos productivos en invernaderos o bien en la estabulación de ganado menor. Una buena parte de la superficie dedicada a la producción de granos básicos se perdió por la expropiación del ejido de Xochimilco a raíz del Plan de Rescate Ecológico.

De acuerdo con datos del INEGI en el Atlas Ejidal de 1998, en el Distrito Federal sólo 35 núcleos agrarios en propiedad social se dedican a actividades agropecuarias ubicados en Alvaro Obregón; Santa Rosa Xochiac con 27 ha y la comunidad de San Bartolo Ameyalco con 430 ha; dos ejidos y una comunidad en la delegación de Cuajimalpa con mil 669 ha; el ejido de San Lorenzo Tezonco en Iztapalapa con 13 ha; 4 ejidos y dos comunidades en Milpa Alta con 5 mil 770 ha en ejidos y 24 mil 857 ha en comunidad;⁵ dos ejidos y dos comunidades en Magdalena Contreras; los ejidos de San Bernabé y San Nicolás Totolapan con 2 mil 282 ha y dos núcleos comunitarios con 2 mil 720 ha; 7 ejidos en la delegación Tláhuac en los que destacan por su importancia productiva, Tláhuac, Mixquic y Tlaltenco con 3 mil 483 ha; 6 ejidos y 3 comunidades en Tlalpan entre los que destacan por su superficie la comunidad de Topilejo con 10 mil 217 ha y San Miguel Ajusco con 7 mil 456 ha además de mil 623 ha en ejidos, y 10 mil 963 ha en comunidades;⁶ dos ejidos en Xochimilco con 582 ha, el ejido de San Gregorio y el de Tulyehualco. Así tenemos que alrededor de 51 mil ha son ocupadas por la propiedad social en actividades agropecuarias con una situación jurídica distinta y diversos grados de ocupación por espacios urbanos con 33 mil 374 beneficiarios activos.

En 1996 se informó que aún se produjeron en el Distrito Federal 15 mil 885 toneladas de maíz para el consumo familiar y el abasto

5 Villa Milpa Alta y Santa Ana Tlacotenco reclaman el reconocimiento de 17 mil 944 ha y 6 mil 913 ha respectivamente, comprendidas en el dato que se da en el texto.

6 Hay 393 ha del ejido de San Andrés Totoltepec que son reclamadas.

local y regional, que la producción forrajera ha aumentado gracias a su adaptación a las condiciones ambientales que prevalecen y a condiciones propicias para su comercialización, también se informó que las hortalizas, el nopal y las flores han recuperado espacios de producción y comercialización en mercados locales o bien derivándola a otros estados del país como sucede con el nopal del que se venden diariamente alrededor de 160 toneladas en el mercado nacional y 524 en el nacional (Canabal, 1997; Carpetá para la modernización de la comercialización de la delegación Milpa Alta, 1995).

Mencionábamos en otro trabajo que las actividades agropecuarias tanto en la propiedad social como en la privada se realizan en medio de una compleja problemática relacionada con la restricción en cantidad y calidad de sus recursos productivos, agua, aire, suelo, la escasez de espacios adecuados para distintas labores complementarias, la falta de apoyos oficiales y el nulo estímulo a la comercialización de sus productos considerados desde hace algunas décadas como marginales. Considerábamos la importancia de conservar estos espacios rurales en virtud de los beneficios ambientales que proporcionan a la ciudad, además de la generación de empleo e ingreso que brindan a la población mayor de edad desechada del mercado de trabajo urbano, así como a jóvenes en proceso de calificación. Es importante aun el abasto a mercados locales de algunos productos muy preciados por la cultura culinaria de estas zonas, ya sea de manera cotidiana o bien para periodos de fiesta en Semana Santa, Días de Muertos o Navidad.

La situación particular en la cual se han desarrollado estas actividades han impulsado a los productores a vincularse en organizaciones en defensa de sus recursos, o bien para desarrollar mejor sus labores productivas, obtener insumos y créditos o bien para la comercialización. De acuerdo con datos de la SAGAR, existen actualmente 55 organizaciones de primer nivel, 24 asociaciones agrícolas locales, 23 sociedades de producción rural, 19 asociaciones ganaderas locales, 6 cooperativas locales de producción, 5 sociedades de solidaridad social y una asociación civil. Existen además, dos uniones de ejidos y comunidades; uniones regionales de floricultores y de

nopaleros y una fundación de productores de nopal. Sin embargo, la gran mayoría de los productores se ubican en ejidos y comunidades por lo que no cuentan con alternativas productivas claras y sobreviven en condiciones difíciles dado el abandono y la descoordinación que ha privado en la administración del sector agrario en el Distrito Federal (Asamblea Legislativa, 1997, 50).

A pesar de la problemática en la que desarrollan sus actividades, los grupos de productores del Distrito Federal generan una importante actividad productiva, económica y hasta social y cultural en el ámbito de sus pueblos y delegaciones. Han emprendido luchas y diversas formas de resistencia para impedir el avance de la mancha urbana, la privatización y la construcción de megaproyectos en zonas boscosas o bien en zonas de recarga del acuífero y que sin duda alterarían el paisaje, la vegetación y la vida toda de sus pueblos antiguos. Ejercen una vida social tan activa que no los desvincula con los principales procesos sociales que se han generado en los núcleos urbanos. Se reclaman de la ciudad y han querido participar en ella pero desde sus particularidades y mediante el respeto a sus espacios productivos y sus recursos.

Xochimilco: urbanización y privatización

La privatización de los ejidos de Xochimilco cuyo proceso aun no culmina, es un caso ejemplar dado que se llevó a cabo en el momento de discusión de las reformas al artículo 27 constitucional y dibuja el destino de una zona rural dentro del casco urbano en el que debaten y forcejean dos proyectos: uno que pretende conservar espacios tradicionales e históricos importantes para el futuro de la ciudad misma y otro que pretende su modernización incorporándolo al mercado de tierras urbano en lugares del Sur con un alto valor catastral.

Originalmente en la delegación de Xochimilco existían el ejido de Xochimilco, el ejido de San Lucas Xochimanca, el de Santa Cruz Xochitepec, el de San Gregorio Atlapulco, el de Tulyehualco y las comunidades de San Andrés Ahuayucan, Santiago Tepalcatlalpan, San Mateo Xalpa y San Francisco Tlalnepantla.

Cuadro 4
Situación agraria y superficie de los núcleos agrarios de
Xochimilco: ejidos y comunidades

<i>Núcleo agrario en propiedad social</i>	<i>Superficie original otorgada (1)</i>	<i>Datos del historial agrario en 1988 (2)</i>	<i>Datos del historial agrario en 1988</i>	<i>Saldo</i>
	<i>Has.</i>	<i>Has.</i>	<i>Has.</i>	<i>Has.</i>
Ejido Xochimilco	1918 807-07-11	807-07-11 Sin	0	807-07-11 Expropiación DDF
Ejido Tepepan	1922 111-06-69	223-41 Con 90%	0	111-066-69 Expropiaciones SEDENA, SSA, Secretaría de Marina, Corett, y Permuta a Veracruz 25 Ha.
Ejido Tulyehualco	1923 406-00-00	376-69 Con 6%	375-90	30 Expropiación Corett
Ejido San Gregorio	1922 476-37-44	463-37-44 Sin	206-39-32	256-98-12 Expropiación DDF
Ejido San Lucas Xochimanca	1924 49-49-29	0 Con 100%	0	49-49-29 Expropiación Corett
Ejido Santa Cruz Xochitepec	1923 60-00-00	59-47-00	0	60-00-00 Expropiación IMPI-DIF
Ejido San Andrés Ahuayucan	531	531 Con (en 8 Ha.)	223-51-02 Reclamadas para confirmación	307-50
Comunidad San Francisco Tlalnepantla	1 000	1 000 Con	537-27-95 Reclamadas para confirmación	462-72
Comunidad San Mateo Xalpa	1 115	1 115 Con	347-04-23 Reclamadas para confirmación	768
Comunidad Santiago Tepalcatlalpan	1 014	1 014 Con	388-45-89 Reclamadas para confirmación	625-60

(1) Año de creación y superficie otorgada

(2) Con o sin asentamientos irregulares

FUENTE: Elaborado a partir de información del Historial Agrario, SRA, 1988 y 1998

La delegación ha perdido en tierras ejidales mil 314-60 ha y están en litigio, mil 469-29-00 ha de tierras comunales. Esta pérdida ha significado el descenso de la superficie cultivada entre 1982 y 1994 que significó casi un 20 %. Sin embargo, esta pérdida ha sido más evidente en la superficie dedicada a la producción de granos básicos ubicada en las comunidades de la Montaña que no tienen una situación jurídica definitiva y que están ocupadas parcialmente por asentamientos irregulares y en el ex-ejido de Xochimilco. La superficie dedicada a otros cultivos ha ganado espacios por la ocupación más intensiva en recursos y la oportunidad mercantil que representan como las hortalizas que ganaron casi un 300% de la tierra en producción, las flores que absorbieron el 65% y los forrajes que aumentaron el 70% entre 1987 y 1994. La superficie sembrada actualmente oscila en 3 mil 500 ha.

Esta limitación en los espacios rurales y productivos ha estado en función directa al aumento natural y social de la población a partir de los años setenta cuando ya contaba con 116 mil habitantes y se duplicó hacia 1990 con 271 mil 200 habitantes a pesar de que se detectó un decremento en el ritmo de crecimiento en todo el Distrito Federal. La tasa de crecimiento social fue en aumento a partir de los años setenta y hacia 1980 casi igualaba la tasa de crecimiento natural que fue de 2.98, año en el cual el 20.5% de su población la constituían migrantes que provenían principalmente del Estado de México y de otros estados del centro del país.

El crecimiento natural de los habitantes originarios de Xochimilco permitió que la población económicamente activa dedicada a las labores agropecuarias aumentara pero, en relación con todos los sectores productivos, la población ocupada en el sector primario descendió hacia 1980 por la pérdida de tierras aptas para dichas actividades y por los escasos o nulos estímulos a ese tipo de producción. Actualmente se considera que persisten alrededor de 20 mil 373 ejidatarios y comuneros en el Distrito Federal y que Xochimilco agrupa al 18.26%. Sin embargo estos 3 mil 720 "derechosos" generalmente son cabeza de familias extensas si consideramos que sus ejidos fueron dotados desde 1918 y tienen más

de 80 años: se trata de padres y abuelos de productores con edades entre los 18 y 50 años. Estas familias extensas combinan la superficie en propiedad social con posesiones en la zona montañosa donde cultivan la milpa y con propiedad privada ubicada en la chinampería con extensiones muy pequeñas que oscilan entre los 500 y 2 mil metros cuadrados usadas intensivamente, ya sea en suelo directo con la tecnología tradicional adaptada a las nuevas condiciones ecológicas o bien en invernaderos que hoy suman más de 500 en toda la delegación (véase cuadro 5).

Cuadro 5

<i>Superficie</i>	<i>Hectáreas</i>
Anual bajo uso agropecuario	3 490
Cultivo de maíz	2 160
Cultivo de forrajes	730
Cultivo de hortalizas	518
Cultivo de flores	51
Cultivo de frutales	31

Sin duda el avance de la mancha urbana ha tenido grandes costos para los xochimilcas, así como para los productores de toda la región. En 1987 se localizaban 87 concentraciones habitacionales irregulares en la delegación de las cuales 65 se encontraban sobre la zona de conservación ecológica y la chinampería, la cual ha perdido más del 50% de su superficie durante los últimos 20 años.

Protegido por diversos cuerpos legales, considerada como zona de reserva ecológica, zona típica, y patrimonio histórico-cultural de la humanidad (UNESCO, 1988), Xochimilco se ha visto sometido a la incontrolable expansión de la mancha urbana sobre espacios rurales otrora defendidos bajo la forma de tenencia de la tierra ejidal o comunal, sobre espacios verdes y productivos y sobre zonas estratégicas de recarga del acuífero en los pueblos de la montaña del cual todavía se surte agua a la ciudad en una proporción importante.

La cabecera de la delegación ha sido muy afectada en sus barrios más productivos y abundan los testimonios que dan cuenta de que en el barrio de Caltongo dedicado a la producción de flores y plantas de ornato, hacia 1995 se perdían alrededor de 5 ha mensuales por el surgimiento de asentamientos irregulares en lugares poco aptos para la construcción de viviendas. En este barrio se instalan todos los días más familias en la zona conocida como las Tiras de Zacapa, una franja de producción de maíz; "...todo empieza con la construcción de puentes para ingresar a la zona donde ya en 1996 se habían asentado 350 familias que solicitaban electricidad, agua y teléfono" (Entrevista con productores de Caltongo, 1997). Se construyen también puentes para tener acceso a las zonas donde todavía persiste la chinampería tradicional y se cultiva una gran variedad de hortalizas, romero y flor de corte especial para los días de muertos. Se trata de áreas sin servicios urbanos cuya ocupación para vivienda afecta el funcionamiento del sistema chinampero contaminando el agua de los canales que es un recurso básico para esta tecnología. Este proceso avanza sobre los barrios de San Lorenzo, la Santísima, San Juan y San Marcos en la zona norte de la delegación.

Son asentamientos "hormiga" instigados por grupos de distintos grupos partidarios que ocupan el suelo y piden posteriormente su regularización, proceso que ya tiene muchos años y que ha propiciado la pérdida de espacios agrícolas y zonas verdes de reserva ecológica pero que también ha beneficiado a inmobiliarias que han sometido el suelo de la delegación a la especulación urbana al comprarlo a precios rurales y venderlo a precios urbanos. Se ha terminado con zonas en la montaña donde se practicaba la producción asociada de granos básicos; maíz, haba, frijol y amaranto en la parte correspondiente a Tulyehualco. Se trata de una invasión casi imperceptible, silenciosa, pero de todos los días que afecta prácticas de vida y de manera muy grave a las zonas de recarga de los mantos de agua y a los últimos pulmones alrededor de la ciudad.

En julio de 1989 el gobierno presentó el Plan Maestro de Rescate Ecológico de Xochimilco ante la Asamblea de Representantes del

Distrito Federal y a partir de ese momento se desplegó un importante movimiento de opinión en contra de un plan que pretendía alterar el paisaje natural y los usos del suelo en una zona donde los ejidatarios de Xochimilco y San Gregorio habían conservado la producción de maíz y habían preservado alrededor de mil hectáreas sin ocupación urbana. Estos ejidos eran restituciones que los xochimilcas habían logrado con la Revolución en 1918 de sus tierras acaparadas por haciendas españolas que se expandieron sobre las zonas menos profundas del lago. Dada esta característica y el hecho de que sobre estos ejidos se encuentran importantes vestigios arqueológicos, los xochimilcas respondían ante el plan de rescate con la leyenda que escribían en sus mantas y volantes, "Xochimilco no se vende, la historia no se vende".

Dicho plan presentaba una justificación que todos aceptaban: la zona necesitaba de fuertes apoyos en infraestructura hidráulica para resolver los hundimientos diferenciales del suelo, para dar solución a la contaminación de las aguas canaleras, la sobreexplotación de los mantos acuíferos y detener el avance de la mancha urbana que ha alterado todo el entorno ecológico de la delegación. Para estos fines se definían acciones específicas que eran aceptadas por todos; lo que no fue aceptado por numerosos grupos de habitantes y diversas asociaciones civiles y grupos ecológicos y sobre todo por los ejidatarios, fue la construcción de clubes privados, lagunas de regulación, hoteles y restaurantes turísticos en los ejidos de Xochimilco y San Gregorio que serían dados en concesión. Con este fin se pretendía su expropiación a la que resistieron los ejidatarios anteponiendo juicios de amparo que llevaron hasta sus últimas consecuencias.

En los decretos de expropiación se aseveraba que la causa de utilidad pública se justificaba al corroborar que la construcción de las obras de infraestructura hidráulica señaladas eran de utilidad social superior al uso actual que se daba a los ejidos. Se trataba de la expropiación de 780-56-61 ha del ejido de Xochimilco y 257-57-60 ha del ejido de San Gregorio cuyo monto por indemnización se estimaba en 23 millones 500 mil (viejos pesos) por hectárea en el

primer caso y 12 millones por ha en el segundo ejido mencionado. Asimismo se ofrecía a los ejidatarios, además de pagarles de manera inmediata la indemnización, la restitución de una parcela bajo régimen ejidal, un lote urbano de 120m² o bien un local comercial de 20m² en el mercado que también se preveía construir en la zona de expropiación.

Se trató de debilitar la resistencia de los ejidatarios ofreciendo de manera individual dinero y prebendas a cambio de firmar documentos apócrifos de sesión de derechos ejidales a favor del Departamento del Distrito Federal. La inconformidad y las protestas continuaron y los ejidatarios unidos pudieron conjuntar voces de la opinión pública en contra del plan de rescate y la expropiación de sus ejidos. Otros grupos ejidales y comunidades agrarias del Distrito Federal los apoyaron, grupos campesinos, indígenas y populares que en ese momento se aglutinaban en torno a la campaña 500 años de resistencia elevaron la voz en contra del plan y en apoyo a los ejidos afectados.

En el documento de amparo contra la expropiación del ejido de Xochimilco, los ejidatarios cuentan la historia del ejido y señalan su legítimo derecho a defenderlo como patrimonio de su pueblo asentado desde la "prehispánidad" y despojado más tarde por los hacendados de una parte de sus tierras que les fue devuelta como ejido gracias a la lucha zapatista de la cual formaron parte. En ese documento se muestra una preocupación porque entre los objetivos de la expropiación hay uno "que es especialmente vago y ambiguo: constituir reservas territoriales en función de lo previsto en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación de Xochimilco" que permitirá la ampliación de los usos urbanos.

En el documento de amparo se muestran las irregularidades que tuvo el proceso de expropiación al no realizar ninguna asamblea de consulta previa de acuerdo con la ley de reforma agraria vigente. Los cambios al artículo 27 ya permeaban el ambiente durante ese 1989 cuando en un documento los ejidatarios inconformes denunciaban que "derogar el artículo 27 constitucional significaba derogar o mejor dicho ignorar la Revolución Mexicana...Hasta ahora, el que

nuestras tierras resultaran inalienables e inembargables, nos proporcionaba una halo de tranquilidad y nos animaba a seguir produciendo para llevar el sustento a nuestros hogares, sin embargo, con los cambios que se anuncian, sentimos ya el despojo de nuestras tierras” (Amparo agrario del ejido de Xochimilco, 1989; Documento del Comité de Lucha en Defensa del Ejido de Xochimilco, 1990).

Con un plan alternativo ejidal en la mano que preveía medidas hidráulicas, agrícolas y ecológicas en su tierra, los ejidatarios siguieron resistiendo y manifestaban sobre todo, que no era necesaria la expropiación para desarrollar las obras previstas por el plan de rescate impulsado por el gobierno del Departamento del Distrito Federal. La presión que diferentes sectores del gobierno ejercieron sobre los distintos grupos involucrados para negociar y la presencia partidaria en el conflicto, generó desacuerdos entre los grupos ejidales que se separaron debilitando la posibilidad de ejercer una mayor presión sobre las autoridades.

Sin embargo, su movimiento tuvo efectos. El plan original sufrió modificaciones, se dio marcha atrás a la construcción de negocios turísticos privados, se conservó un área para parque natural y otra como parque recreativo popular, se acordó que la restitución ejidal se realizaría en terrenos del mismo ejido con 750 m² por ejidatario. Se construyó el mercado de plantas que originalmente beneficiaría a los productores de la zona pero que a al larga se convirtió en lugar de intermediarismo por estar lejano a la zona productora. Se construyeron las vialidades previstas y las lagunas de regulación. Esta modificación al plan original resultaba de acuerdo con Manuel Camacho, regente de la ciudad, más beneficioso para la ciudad.

Pero la expropiación de los ejidos no se detuvo. El año de 1990 inicia con la aceptación provisional del amparo impulsado por los ejidatarios de Xochimilco y tres días después, el regente declaró que dicha acción no lo obligaba a detener las obras y ante sus presiones, se informó más tarde a los ejidatarios que su solicitud de amparo resultaba improcedente ante la importancia de las obras de utilidad pública que estaban por iniciarse. Se usaron todas las armas legales y no legales para no dejar pasar los amparos inter-

puestos por los ejidatarios, incluso se pagaron compensaciones por los daños ecológicos que con anterioridad habían sufrido las parcelas, este pago incluso, era superior a la indemnización prevista.

La confusión reinaba: por un lado Manuel Camacho quería negociar con los ejidatarios y por otro lado, la delegación se dedicaba a amedrentar, incluso a golpear a los dirigentes. De todas formas, la nueva versión del plan se realizó mediante una intensa serie de negociaciones con ambos ejidos; los cambios fueron importantes pero aún así, los inconformes no firmaron el Acuerdo de Concertación para el Rescate Integral de Xochimilco en diciembre de 1990 que los avalaba.

El movimiento atravesó por etapas de gran auge y movilización interna con apoyos externos entre 1989 y 1990. Los grupos ejidales se mantuvieron unidos hasta que cada uno de ellos optó por diferentes alianzas y métodos no compartidos por ambos: tal parece que permeó más una inconformidad y división interna por los métodos empleados que por las divergencias en las propuestas planteadas.

Hubieron divisiones entre las familias; algunas cedían sus derechos, otras se resistían a hacerlo. Los inconformes se escindieron en varios grupos y las autoridades de la capital también tuvieron diferentes formas de actuar. Reinó el desconcierto y el cansancio entre la población que no encontraba interlocutores certeros. En 1991 la movilización se debilitaba, las obras continuaban y aunque finalmente el amparo les fue negado, los grupos tuvieron la capacidad de negociar por separado y conseguir algunos convenios adicionales en beneficio de sus representados. Lograron mayores espacios en el mercado de plantas y los ejidatarios de Xochimilco pudieron ampliar el área de restitución ejidal que se dio en los mismos terrenos del ejido. Garantizaron las viviendas ofrecidas en el Barrio 18 para los auténticos ejidatarios, y negociaron la rehabilitación de zonas inundadas en el ejido de San Gregorio, además de un espacio para un Centro de Capacitación y Experimentación Agrícola en este ejido.

El ejido de Xochimilco por la intermediación de su Comité de Lucha, logró que se expidiera un decreto complementario para proteger la zona y evitar que con el tiempo, las obras del rescate ecológico se

modificaran en contra la conservación de la región. “Esta declaratoria establece como Zona Prioritaria de Preservación y Conservación del Equilibrio Ecológico y como área Natural Protegida la superficie de los ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco en la categoría de Zona Sujeta a Conservación Ecológica. Este documento fue publicado en el Diario Oficial el 7 de mayo de 1992. Se declara que ambos ejidos se incluirán en el régimen jurídico para las áreas naturales protegidas con el objeto de complementar el Decreto Expropiatorio y observar lo establecido por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. También se consideran áreas protegidas la chinampería en propiedad privada. El área total protegida por este decreto suma 2 mil 657-08-47 ha (Canabal, 1997).

A pesar de estos logros, la entrega oficial de la zona de restitución ejidal del ejido Xochimilco que se contemplaba como zona de cultivo intensivo y que constituiría un distrito de riego, aún no se concretiza. Los ejidatarios no han recibido sus documentos definitivos pues permeaban fuertes intereses en contra. Los trámites y los tiempos se alargaron mientras que se difundían en las oficinas del gobierno capitalino demandas para arrendar esas tierras a empresas como Kellog o Sabritas, a través de la asociación con ejidatarios. Durante 1991 y 1992, esta zona ejidal continuó sin una definición clara y a mediados de 1993 fue convocada una asamblea ejidal con la finalidad de definir la situación jurídica de la tierra; los cambios al artículo 27 ya se habían concretado.

Los ejidatarios inconformes antepusieron una forma distinta de aprovechar las 200 hectáreas de restitución ejidal agrupándolas en unidades compactas con 15 a 30 mil metros cada una para ser aprovechadas productivamente; dicha propuesta fue aceptada por la delegación.

En julio de 1994, el ejido de Xochimilco en su porción restituida, sufrió otro golpe con el cual se eliminaba de facto su calidad jurídica. El Diario Oficial publicó un decreto elaborado por el entonces presidente Carlos Salinas en el cual se informaba que, a petición de los ejidatarios a quienes se restituiría una superficie de 204-15-49

ha se entregaría a título gratuito “en copropiedad proindiviso y en partes iguales los predios localizados en la parte oriente del Parque Ecológico de Xochimilco los cuales serán utilizados exclusivamente para uso agrícola” en congruencia con el Plan Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Xochimilco y con la declaratoria presidencial de 1992. Se desincorporan estos predios de los bienes de dominio público del Departamento del Distrito Federal. Se ofrece la posibilidad a los ejidatarios de “constituir un ejido en términos de la ley agraria o una unidad económica de producción agrícola que funcione en lo interno con grupos organizados en sociedades de producción rural en términos de la ley” (Diario Oficial de la Federación, 1994). El tipo de tenencia que se propone es ambiguo ya que permite la determinación individual o de grupo en relación con el destino del terreno, decisiones individuales que pueden llevar a ceder la tierra, incluso a cambiar su uso. Unos grupos pugnaron por esta última opción y han recibido reiteradas ofertas de distintas compañías interesadas en acceder a estos espacios, mientras que otros grupos han pretendido darle a la tierra un uso productivo agrícola. Los últimos no han tenido la posibilidad de generar proyectos que se concreticen para defender el ejido restituído y los primeros plantean situaciones de fuerza por medio de las cuales han limitado el acceso a los terrenos y han sido apoyadas por importantes grupos de poder.

Elementos para una conclusión

El desorden que ha privado en el proceso de afectación y regularización de la tenencia de la tierra en la capital del país ha estado en función de la aplicación de programas y planes sexenales que diferían entre sí o bien que hacían aplicar las leyes y ejercer acciones de manera discontinua y descordinada. Este desorden administrativo se ha generado al lado del funcionamiento de la especulación urbana que involucraba a dirigentes, inmobiliarias y personal de gobierno interesado.

Ante los brotes del desequilibrio ambiental que se agudizaron en la ciudad y que determinaron serias llamadas de atención a los responsables de la planeación urbana en términos de que la ciudad no podía seguirse expandiendo sin límite, surgieron distintos cuerpos legales que protegieron las zonas que circundaban a la ciudad pero surgieron también voces discordantes que cuestionaron la regularización como acción correctiva y de facto que alteraba seriamente su entorno rural.

Sin embargo, es un hecho que la población expulsada de otras zonas de la ciudad o del campo continuaron y siguen llegando a ocupar los espacios abiertos y que mayoritariamente estuvieron bajo formas de tenencia de la tierra en propiedad social.

Sin duda, el avance de una sociedad civil nacional e internacional más preocupada y vigilante del entorno ecológico y la situación ambiental de las ciudades ha propiciado medidas más severas e imaginativas para conservar las zonas de reserva ecológica en las que están incluidos los espacios productivos rurales. Pero los conflictos generados por la continua ocupación de esos espacios siguen presentes y provocan confrontaciones con los grupos dueños de la tierra y con el gobierno de la ciudad.

Si bien todos los cambios anteriores propiciados sobre las tierras en propiedad social, tanto en el Distrito Federal como en la delegación de Xochimilco, se dieron con el resguardo del artículo 27 constitucional que las protegía y frente a la indiferencia de una sociedad civil poco sensible aun en la conservación de espacios rurales para la ciudad, la afectación de los ejidos de Xochimilco se llevó a cabo en plena discusión del artículo 27 y culminó cuando ya los cambios constitucionales eran un hecho. Pero dicho proceso se generó también en un marco social y cultural novedoso que le fue propicio impregnado ya de motivaciones conservacionistas y en defensa de las tierras de los pueblos originarios, dado el ambiente favorecido por la Campaña 500 años de resistencia en 1992 que le dio un significado especial a su lucha y conjugó tantas simpatías y apoyos en su favor.

En todos los casos sin embargo, ha habido un avance ciudadano muy importante en la capital y hay posibilidades de ejercer acciones de gobierno que sin ser necesariamente represivas reordenen asentamientos ubicados en zonas muy sensibles para el desarrollo sostenido de la ciudad en su conjunto. Deben determinarse zonas más adecuadas para generar centros habitacionales con servicios adecuados y sin los riesgos que implican las áreas ubicadas en barrancas, minas, lagos, presas, etcétera.

Durante decenios, la ciudad ha perdido zonas boscosas, áreas verdes y espacios productivos en beneficio de la expansión urbana y el capital especulativo, ahora es el momento de recuperar y de impulsar alternativas de desarrollo en los espacios rurales que aún se conservan. El tiempo ahora es propicio y un ejemplo lo constituye la iniciativa de ley de desarrollo rural integral impulsada por diputados de la asamblea legislativa actual y que plantea regular los usos del suelo rural estimulando por distintas vías su utilización productiva como barrera a su conversión a usos urbanos, y por ende, a su privatización. Propone como sujetos a los productores y pobladores que heredaron esos recursos convertidos al mismo tiempo en participantes activos en el destino de la ciudad de la cual también forman parte como habitantes rur-urbanos (sic) cuyas familias están integradas de distintas maneras al mercado de trabajo y a la vida de la ciudad y han sido educadas y capacitadas en ella.

En el entorno de la ciudad hay sin duda dos proyectos que se oponen: uno modernizador que no impone barreras ni límites a la expansión del capital y otro que tiene que ver con la continuidad y el desarrollo sostenido de una ciudad que ha llegado al borde de su resistencia. Los habitantes del medio rural, los productores son actores fundamentales en la capacidad de gestión y reproducción de la ciudad; apelan a preservar los recursos, fuentes de ingreso y espacios históricos de la urbe para asegurar su futuro y con él un lugar para su pueblo y comunidad.

Bibliografía

Amparo agrario del ejido de Xochimilco, 1989. 29 de diciembre.

Asamblea Legislativa, 1998. *Comisión de Desarrollo Rural, Diagnóstico de la zona rural del DF*, agosto.

Canabal Cristiani, Beatriz, 1997. *Xochimilco, una identidad recreada*, UAM-Xochimilco, CIESAS, Chapingo, México.

Canabal Cristiani, Beatriz Pablo Torres Lima y Gilberto Burela, 1992. *La ciudad y sus chinampas*, UAM-Xochimilco, México.

Carpeta para la modernización de la comercialización de la delegación Milpa Alta, DDF, México, 1995.

Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, 1995. *Información sobre Milpa Alta*, México.

Comisión de Desarrollo Rural de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1998. *Diagnóstico de la zona rural del Distrito Federal*, México, agosto.

Diario Oficial de la Federación, 1994. 20 de julio.

Documento del Comité de Lucha en Defensa del Ejido de Xochimilco, 1990.

Gobierno del Distrito Federal, 1998. *Sector Agrario, Programa de ordenamiento de la propiedad social en el Distrito Federal*, México, febrero.

INEGI, 1990. *Encuesta Nacional Agropecuaria y Ejidal*.

_____, 1993. *VII Censo Ejidal del Distrito Federal*.

Iracheta, Alfonso X., 1992. "Diez años de planeación del suelo en la zona metropolitana de la ciudad de México", en Garza, Gustavo, *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, El Colegio de México, México.

PROCEDE, 1997. *Avance operativo general*.

Schteingart, Marthe, 1978. *El proceso de estructuración del espacio en el área metropolitana de la ciudad de México*, Delegación Venustiano Carranza, México.

Secretaría del Medio Ambiente, 1998. *Programa integral de recuperación de bosques y área verdes del Distrito Federal*, México.

SRA, 1987. *Red de Teleproceso Agrario*, México.

ACTUACIÓN DEL ESTADO EN LA CAFETICULTURA Y SUS EFECTOS EN CHIAPAS DESPUÉS DE LA BANCARROTA DE 1989

Daniel Villafuerte Solís

María del Carmen García Aguilar¹

Introducción

Después de la ruptura de las cláusulas económicas del convenio de la Organización Internacional del Café (OIC), en julio de 1989, que propició la caída de los precios internacionales del aromático a niveles sólo equiparables al “crack” de 1929, se han producido cambios sustantivos en la relación Estado-productores, configurándose nuevos esquemas en la organización para la producción y la comercialización. La puesta en marcha del modelo neoliberal en el ámbito del café ha significado el rediseño de la política estatal, que comprende desde la desaparición del Instituto Mexicano del Café, hasta el cambio en los apoyos a los productores en ciertos aspectos de la cafeticultura, créditos, subsidios, asistencia técnica, apertura comercial, exportaciones, etcétera, cuestión que a 10 años conviene hacer una primera evaluación con énfasis en los efectos para los productores, sobre todo para los pequeños y los del llamado sector social.

1 Investigadores del Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica. Universidad de Ciencias y Artes del estado de Chiapas.

La actuación del gobierno mexicano en materia cafetalera frente al exterior

La política aplicada por México en el ámbito internacional ha tenido repercusiones importantes en el comportamiento de los precios. Después de la ruptura de las cláusulas económicas de la OIC, éste no ha querido adherirse a los esfuerzos de los países productores de café para mejorar los precios y hacer frente a los grandes importadores del grano. Los compromisos asumidos con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y consecuente con el modelo económico de apertura de las fronteras, ha llevado al gobierno mexicano a desdeñar cualquier iniciativa de los principales países productores del grano. Así por ejemplo, en fechas recientes la poderosa Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (FNCC) ha reiterado la invitación a México para que se una a la Asociación de Países Productores de Café (APPC), para fortalecer una posición frente a las presiones de los grandes importadores (*El Financiero*, 13 de julio de 1998: 22).

Vale la pena mencionar que la APPC fue creada hace cinco años, luego de la crisis de los precios internacionales, cuando el café llegó a costar 45 dólares las 100 libras. En un intento por mejorar los precios, y luego de una intensa discusión, los principales países productores crearon esa instancia. Sin embargo, México se mantuvo al margen argumentando la improcedencia de la existencia de la asociación, dado que, según señalaba, tenía que contemplar la contraparte, es decir a los importadores. México mantenía su fe, y todavía la sostiene, en el libre mercado y esperaba que, luego de un corto periodo, los precios tendieran a incrementarse. Hoy nuevamente ronda el fantasma de la crisis de precios y los países productores vuelven hacer un llamado para que México se sume al esfuerzo de regular las exportaciones mediante cuotas de retención, sin embargo se mantiene firme en su posición.

La posición de México ha tendido a favorecer más a los grandes países importadores, en particular Estados Unidos, que a sus productores. Estos han tenido que padecer los efectos de una severa

crisis de precios internacionales, en nombre del libre comercio. Es cierto que México puede ahora exportar todo el café que quiera, pues no existe ya regulación a través de las cuotas que establecía la OIC, pero también es cierto que, ahora con el libre mercado, los ingresos para los productores no son superiores en relación con la etapa previa, cuando existía un mercado regulado. Un ejemplo de esto es que las divisas que ahora ingresa México por concepto de exportaciones del aromático no superan las obtenidas en los años antes de la crisis.

Los cafecultores mexicanos, sobre todo los pequeños, ahora están más pobres que antes, mientras que otros países que han optado por vías alternas, como el caso de Colombia, ha salido mejor librado de la crisis. En este sentido, resultan interesantes algunos datos comparativos para ver las diferencias con México que, a pesar de ello, el gobierno sigue empeñado en apostarle al libre mercado:

...en Colombia la producción, al igual que en México, está en manos predominantemente de minifundistas (menores a las 10 hectáreas), pero la diferencia es que mientras en México estas zonas son de mayor pobreza en Colombia se registran altos niveles socioeconómicos. Las razones son varias: a) un esquema de cooperativismo en la producción; b) recursos humanos capacitados y con gusto por la actividad, lo cual se refleja en un cuidado del producto desde el campo, con una cosecha manual y especializada, hasta el envasado, y en un reconocimiento general de que el café colombiano es el mejor del mundo; c) la existencia del Fondo Nacional del Café, que es una coadministración de la CNCC y del gobierno colombiano, donde se acumulan aportaciones hechas por cada operación de exportación. Este fondo se coloca entre las primeras diez grandes empresas del país sudamericano, se utiliza para garantizar a los productores un nivel mínimo de seguridad en sus ingresos cuando los precios internacionales caen a niveles no rentables (*El Financiero*, 13 de julio, 1998: 22).

Los productores de algunos países han manifestado su temor ante una tendencia a la baja del precio del aromático, pues en los últimos meses a pasado de 320 centavos de dólar por libra, como

consecuencia de la helada que afectó a los cafetales brasileños en 1997, a un promedio de 110 centavos de dólar por libra en julio de 1998. Sin embargo, todavía en junio del mismo año algunos operadores de la bolsa de café de Nueva York, como la empresa Refco que realiza el 10% de las operaciones, estimaban que los precios (del café arábica) se mantendrían en una tendencia estable entre 115 y 140 centavos de dólar por libra durante los próximos 30-60 días, o sea alrededor de los 119 centavos, nivel todavía rentable para algunos países como Costa Rica y Nicaragua, pero no para México donde se estima que la relación costo-beneficio puede ser negativa (*El Financiero*, 17 de junio de 1998: 16). Esto da una idea de la vulnerabilidad de los productores que pueden sufrir los efectos de otra crisis como la que se presentó al inicio de los noventa.

La política cafetalera de los últimos años no ha resuelto el problema de la falta de inversiones en el sector. Después de la crisis de los precios internacionales, el entorno macroeconómico que se presentó a partir de diciembre de 1994 ha provocado que en el sector cafetalero disminuya el nivel de inversión, de tal forma que los incrementos en los precios internacionales después de 1994 se han orientado al pago de las deudas contraídas con los bancos y a la recuperación de la productividad que tenían las fincas hasta antes de la crisis de 1989, posponiéndose, para mejor momento, las inversiones en tecnología para elevar la productividad. Para Fernando Riaño Barandas, productor cafetalero de Veracruz, “desde 1995 el sistema bancario dejó de existir para el campo mexicano y para la cafeticultura. Las mínimas inversiones que han recibido en los últimos años los campos cafetaleros, han sido con dinero de los propios productores en su gran mayoría (Confederación Nacional de Productores de Café, 1998: 10).

Domingo Muguira, uno de los empresarios más exitosos en el negocio del café ha exteriorizado su preocupación por la tendencia que se viene perfilando en los precios internacionales del aromático: en tres años consecutivos se tuvieron buenas cosechas “pero veníamos retrasados en los precios deprimidos que hubo de 1989 a 1995 y el productor necesita apoyos”. Reconoce que no hay un

programa del gobierno federal que apoye la cafeticultura del país. El sector tiene muchos años que no recibe créditos y si algunos productores tienen adeudos con las instituciones crediticias no se pueden liquidar por los precios bajos (*El Financiero*, 7 de octubre de 1998).

La política interna del gobierno mexicano hacia el sector cafetalero

El Instituto Mexicano del Café (INMECAFE) fue constituido el 30 de diciembre de 1958,² teniendo como propósito impulsar la cafeticultura y resolver los problemas de los productores. A lo largo de los años se ampliaron sus funciones hasta abarcar la totalidad de la cadena productiva y la comercialización. Su crecimiento fue tal que, al final de la década de los ochenta, en plena consolidación del modelo económico neoliberal, se le consideró inconveniente desde el punto de vista económico y social, por lo cual se plantea su restructuración, concretándose en un proceso de desmantelamiento rápido, hasta su desaparición.

En la década de los años setenta el INMECAFE adquiere gran impulso, a tal grado que se convierte en el depositario de todas las actividades en el ámbito de la cafeticultura. Tres acciones ilustran, durante esta década, este proceso: en 1973 asume las funciones de Beneficios Mexicanos (BEMEX); en 1975 se implanta el seguro

2 La participación del Estado en el ámbito de la cafeticultura data de 1937, con la creación de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA). En 1941 se establece la Compañía Cafés de Tapachula, S.A, filial de CEIMSA. En 1945, mediante la integración de las acciones de estas dos empresas, el gobierno federal crea Beneficios Mexicanos de Café S de R. L y C. V. (BEMEX), que se encargará de comprar y vender café. Cuatro años más tarde, el 17 de octubre de 1949 se crea la Comisión Nacional del Café, con la finalidad de mejorar las plantaciones y el beneficio del grano (Villaseñor, 1987: 53 y s).

social obligatorio para todos los productores organizados por el INMECAFE y en 1976 suscribe el Convenio Internacional del Café.

El *status* legal del INMECAFE está dado por ser una dependencia de la Secretaría de Agricultura que opera a través de un consejo directivo, mismo que es presidido por el titular de ésta. Dicho consejo lo integran, además de su presidente, dos representantes oficiales, uno por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otro por la de Industria y Comercio. También están representados el Banco de Comercio Exterior, los productores, los exportadores y los torrefactores. Tanto el gobierno como el director del INMECAFE están a cargo del consejo directivo. La estructura interna del instituto está conformada por cuatro direcciones adjuntas: producción y mejoramiento, comercialización, recepción e industrialización y administración.

A lo largo de su existencia, el INMECAFE implementó una gran variedad de programas para el cumplimiento de sus objetivos, algunos de ellos son los siguientes: investigación y experimentación para el desarrollo de tecnología; enseñanza y capacitación a los técnicos de campo; asistencia técnica y mejoramiento de cafetales en el sector de minifundistas mediante subsidios; producción de cafetos de variedades seleccionadas; protección fitosanitaria; distribución de fertilizantes; organización de productores; anticipo a cuenta de cosecha; precios mínimos de compra; centros de recepción de café, seguro de vida campesino; seguro social obligatorio; defensa del precio del café en los mercados internacionales.

¿Qué beneficios ha tenido México y los productores con el cambio que se operó después de la crisis de 1989? La sustitución del INMECAFE por el Consejo Mexicano del Café (CMC) no ha mostrado sus bondades y los productores se sienten en la orfandad, a pesar del enorme esfuerzo que estos han realizado para organizarse y enfrentar directamente a las fuerzas del mercado. Un ejemplo de los magros efectos positivos que ha tenido el cambio en la política cafetalera es que poco después de la creación del CMC las organizaciones de productores plantean su reestructuración pues, según éstas, "las atribuciones y los recursos humanos y administrativos

con que cuenta el Consejo ahora, no son suficientes para el cumplimiento de sus fines en el actual contexto de la cafecultura nacional" (*Cafés de México*, mayo de 1998: 17).

La creación del Consejo Mexicano del Café

El CMC es una Asociación Civil creada el 21 de enero de 1993, justo en el momento más crítico de los precios. El objetivo consiste en "diseñar y proponer políticas de fomento y promoción de la productividad, modernización tecnológica; posicionamiento adecuado del café en el mercado internacional; propiciar alianzas estratégicas entre los agentes productivos; representar los intereses del país en los foros internacionales y facilitar una coordinada acción gubernamental en el sector" (*Cafés de México*, núm. 95, marzo de 1995: 14).

De las 10 funciones sustantivas atribuidas al CMC, podemos destacar las siguientes:

- 1) coadyuvar a una eficiente articulación entre los distintos participantes de la cadena productiva del café;
- 2) establecer criterios de acciones, en la esfera de su competencia, con las dependencias, entidades, organismos e instituciones que intervienen en el sector;
- 3) propiciar el desarrollo de proyectos y programas que permitan la adopción de nuevas rutas tecnológicas a los distintos integrantes de la cadena productiva del café, coadyuvando a la modernización del sector;
- 4) representar y defender los intereses del sector cafetalero nacional ante los distintos foros internacionales;

- 5) establecer criterios de operación para el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio de café se establezcan a nivel nacional e internacional; y
- 6) fomentar el consumo y la cultura cafetalera a nivel nacional y promover la exportación y el consumo del café en México y en el extranjero.

El CMC está integrado por representantes de los distintos sectores: Secretario General de la Confederación Nacional Campesina, Coordinador del Consejo Agrario Permanente, Presidente de la Confederación Nacional de Productores Rurales, Presidente de la Confederación Mexicana de Productores de Café, Presidente de la Asociación Nacional de la Industria del Café, Presidente Ejecutivo del Consejo Mexicano del Café. Además, se encuentran los Secretarios de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Comercio y Fomento Industrial, fungiendo como presidente el titular de la primera. A esta lista se agregan los gobernadores de Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Puebla y un rotatorio, todos ellos tienen la función de consejeros. Como parte de la estructura del CMC, en las entidades productoras se establecieron consejos estatales del café que están representados por los gobernadores respectivos.

Como puede verse, se trata de un órgano distinto al INMECAFE en términos de funciones y estructura organizativa. Su personalidad jurídica es distinta pues se trata de una asociación civil, mientras que el INMECAFE era una instancia del gobierno federal, con recursos materiales y financieros. Sus actividades son de carácter normativo, sin que necesariamente adquieran obligatoriedad para todos los involucrados en el sector. Sin embargo, puede influir de manera significativa en la toma de decisiones a nivel de secretarías de Estado.

El CMC es un organismo diseñado a la medida de los requerimientos del modelo neoliberal. Su impacto, a cinco años de existencia, no puede equipararse al del INMECAFE. Claro, su tamaño

es más pequeño y, sin embargo, su eficacia no se ha demostrado porque, entre otras cosas, no tiene los recursos necesarios.

Las limitaciones del nuevo organismo llevó a que las organizaciones del sector cafetalero propusieran el 3 de febrero de 1998 modificaciones al CMC para transformarlo en un "organismo especializado y desconcentrado con participación pública y ciudadana a nivel federal, que actúe en la esfera de acción de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y además que abarque a los consejos estatales" (*Cafés de México*, núm. 123, enero de 1998: 17). Además, proponen que la estructura de funcionamiento esté ajustada a la normatividad que establece la Ley de Distritos de Desarrollo Rural.

En otras palabras, el planteamiento consiste en tener un organismo con capacidad legal y material que permita coordinar acciones, con la participación de los productores y sus organizaciones nacionales y locales. En términos de objetivos se propone velar de manera directa o indirecta, sobre asuntos relacionados con la investigación, desarrollo, fomento, financiamiento, comercio nacional e internacional, estadísticas, así como la representación del país en foros internacionales, mejoramiento de la calidad del café (*Cafés de México*, núm. 123, enero de 1998: 17). Es decir, retomar las funciones sustantivas que tenía el INMECAFE.

La reestructuración del INMECAFE y su posterior desaparición lleva a buscar nuevas vías para atender a las necesidades de los productores y de la cafecultura en general. Además de la creación del CMC, estas se concretan en dos instancias, que sustituirán parte de las funciones realizadas por la vieja estructura centralizada: en lo que respecta a créditos será el FIDECAFE el encargado de habilitar a los productores a través de la formación de uniones de crédito, y de servir de garantía a la banca comercial y de desarrollo; INIPRONASOL que atenderá al sector de productores minifundistas indígenas en lo que respecta a créditos y a apoyos a la comercialización.

El fideicomiso del café (FIDECAFE)

En el prelude al desmantelamiento del INMECAFE se crea el FIDECAFE que, entre otras cosas, asumiría las funciones de apoyar el acopio del grano que el INMECAFE estaba abandonando, de tal suerte que ya para el ciclo 1989-90 se plantea el otorgamiento de créditos para el acopio y la comercialización. El FIDECAFE se constituye en noviembre de 1988 a instancias de los productores de café. El antecedente de este fideicomiso es el Fondo Regulador de existencias de Café, creado con los recursos de los propios productores desde octubre de 1980, con la idea de equilibrar los precios de venta de exportación a los países miembros de la OIC, con los precios a las naciones no miembros. Los recursos que tenía el FIDECAFE hasta noviembre de 1989 ascendían a 185 millones de nuevos pesos, a los que se agregaría otra cantidad igual por orden presidencial para, en caso de ser necesario, utilizarlos en apoyo a los productores.

El FIDECAFE opera mediante un Comité Técnico y las reglas para el otorgamiento de un crédito son muy similares a las de un banco: plazos de 60 y 120 días, con una serie de requisitos que van desde la presentación de solicitud hasta el señalamiento del banco y la sucursal con la que se va a realizar las operaciones. La única diferencia que se establece con respecto al crédito bancario es la tasa de interés, que es más baja en relación con la que cobran los bancos comerciales.

Sin embargo, la magnitud y profundidad de la crisis muestran la debilidad del FIDECAFE, los créditos otorgados por este organismo en el ciclo 1989-90 en su gran mayoría no fueron reembolsados, pues los precios internacionales y las deudas de los productores eran tan grandes que no podía hacerse más que sobrevivir.

En 1991 se anuncia el programa de apoyo financiero para la cosecha 1991-92 (BANCOMEXT-BANRURAL-FIDEDACAFE). El origen de los recursos para este programa es BANCOMEXT en un 100%, siendo la institución intermediaria Banrural, con garantías de FIDECAFE para productores que no puedan pagar total o parcialmente los créditos otorgados. El programa contempla tres modalidades de crédito:

avío agrícola, avío industrial y prendario (*Cafés de México*, núm. 68, noviembre de 1991: 12).

La desesperación de los productores ante la ausencia de recursos financieros y el nivel de endeudamiento es tal que el dos de octubre de 1991 los miembros de la Unión Regional de Asociaciones Agrícolas Locales de café de Huatusco, Veracruz, hacen un urgente llamado a la presidente Carlos Salinas, en el que piden: 1) congelar recursos en deuda, 2) aportar capital de trabajo, 3) reestructurar el endeudamiento viable (*Cafés de México*, núm. 68, noviembre de 1991: 19).

Frente a la dispersión y escasez de apoyos financieros, en 1993 la CNOC propone crear una financiera cafetalera o un banco cafetalero para atender las diferentes necesidades de los productores y organizaciones, transfiriendo los recursos del FIDECAFE a esa fuente financiera (*Cafés de México*, núm. 79, enero-diciembre, 1993: 13).

Instituto Nacional Indigenista-Programa Nacional de Solidaridad

La otra vertiente para apoyar a los productores minifundistas descansa en el Instituto Nacional Indigenista (INI). Con recursos del PRONASOL, el INI, a través de sus centros coordinadores y con la estructura de los comités locales de solidaridad, instrumenta los apoyos para el acopio y la comercialización a partir del ciclo 1989-90. Se trata de un programa inédito dado que esta institución no había tenido experiencia en el manejo de la cafeticultura; sin embargo, de acuerdo con declaraciones del Arturo Warman, entonces director del Instituto, había tres razones para que el INI se integrara al esquema financiero de Solidaridad: 1) dos terceras partes de productores cafetaleros en el país son indígenas; 2) cambios en el mercado mundial, donde desaparece el sistema de cuotas; 3) la reestructuración de INMECAFE (*Unidad Cafetalera*, núm. 9, septiembre de 1990: 10).

La consideración de que los indígenas representan el sector más pequeño y pobre del sector cafetalero constituía el argumento

para integrar al INI dentro del esquema de Solidaridad. Sin embargo, la nueva estrategia no ofrecía algo sustancialmente mejor al esquema que tenía el INMECAFE con las Unidades Económicas de Producción y Comercialización (UPC). Se trataba de un mecanismo de contención política y social frente a las consecuencias que podrían resultar por la crisis de los precios internacionales del aromático. Una evidencia de la debilidad de la nueva estrategia fue precisamente la irrupción del movimiento neozapatista, justo en la entidad donde existe mayor presencia del INI, donde más incidencia tuvieron los dos ejes de Solidaridad: el programa café y los Fondos Regionales de Solidaridad.

Programa de Café 1995-2000

El 25 de abril de 1995, ante la presencia del presidente de la República, se suscribe el Convenio de Fomento a la Cafeticultura entre el gobierno federal y 10 gobiernos estatales, con el cual se da inicio el PROGRAMA CAFÉ 1995-2000. El propósito fundamental de este convenio era incorporar al crédito institucional a los productores minifundistas que cultivan hasta cinco hectáreas, y para tal efecto el problema de garantías para el crédito bancario se resolvió creando un Fondo de Garantía con la aportación de los productores, el INI y del FIDECAFE, complementariamente con las aportaciones de los gobiernos estatales donde se cultiva café (*Cafés de México*, núm. 105, marzo de 1996: 18).

El programa plantea ocho acciones programáticas a fin de conformar una política integral: 1) Fortalecer el Fondo de Garantía Cafetalera (FOGACAFE); 2) Mejoramiento y renovación de cafetales; 3) Fortalecimiento de campañas contra Broca, Roya y otras plagas y enfermedades; 4) modernización tecnológica del beneficiado húmedo; 5) Generación, adaptación y transferencia de tecnología; 6) Normas de calidad del café mexicano; 7) Promoción internacional y nacional del café; 8) Desarrollo rural en las comunidades cafetaleras (*Cafés de México*, núm. 105, marzo de 1996: 20).

Sin embargo, hasta el momento, las políticas gubernamentales han demostrado poca eficacia. El nuevo traje diseñado para el sector cafetalero le ha quedado muy pequeño, además de ser de dudosa calidad. Los programas implementados han ido de fracaso en fracaso. Por ejemplo, para el ciclo 1995-96 el programa especial de financiamiento a la cafecultura, resultado del convenio arriba señalado, y que, en su momento, fue considerado como la base para impulsar la actividad y lograr la autonomía crediticia para los productores resultó un fracaso. Al final del ciclo, este programa financiado por el Banrural con un monto de 316 mil logró recuperaciones inferiores al 40%, por lo que pronto se tuvo que cancelar.

Además de la cancelación de dicho programa, las repercusiones no se hicieron esperar en el rubro de los subsidios, pues el programa de Alianza para el Campo solamente favoreció a los productores que pagaron el crédito otorgado a través del programa financiero. Se estima que para el ciclo 1996-97 alrededor de 100 mil productores quedaron fuera de la Alianza para el Campo de un total de 164 mil 477 productores acreditados en 1995 (*El financiero*, 6 de septiembre de 1996). Adicionalmente, el Banrural disminuyó drásticamente el crédito, pues de 316 mil hectáreas en el ciclo 1995-96, en el siguiente sólo fueron del orden de 60 mil.

Algunas consecuencias de la debilidad del CMC

Uno de los problemas que enfrenta actualmente el CMC es en relación con el comercio exterior, mismo que ha dividido el sector cafetalero, lo cual evidencia la debilidad del organismo frente a las decisiones de la SECOFI y vulnera una de sus funciones sustantivas del propio Consejo referida a la defensa de los intereses de los productores frente al exterior. El Comité Nacional de Seguimiento del Comercio Internacional del Café,³ dependiente del

3 ANACAFE no reconoce la existencia legal de este comité porque en el

CMC, ha defendido una postura respecto a la importación de café. La opinión de los productores y exportadores en el seno de dicho comité es que la importación del grano implica por lo menos tres aspectos problemáticos: deterioro en la calidad del café que se ofrece al consumidor nacional, disminución de los ingresos de los productores y exportadores por la importación de 182 mil 980⁴ sacos de 60 kilogramos, contaminación por plagas y enfermedades y retención en bodega de existencias de café que no pudieron comercializar debido a un sobre oferta. A pesar de estas razones, la importación del grano fue autorizada, lo cual marca un precedente significativo para una mayor apertura.⁵

La opinión de las empresas importadoras, agrupadas en la Asociación Nacional de la Industria del Café (ANACAFE), es en el sentido de menospreciar los argumentos de los productores y exportadores, señalando que el grano importado no demerita la calidad del café para el consumo nacional; además, el impacto

organigrama del CMC no está contemplado. En junio de 1997, la Confederación Mexicana de Productores de Café (CMPC), la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOC), la Unión Nacional de Productores de Café de la CNC, la Confederación Nacional de Propietarios Rurales (CNPR), la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) y la CODUC firman una declaración conjunta rechazando las importaciones, misma que fue enviada a los titulares de las secretarías de agricultura y comercio (*El Financiero*, 4 de junio de 1997: 25).

⁴ En términos monetarios equivale a 25 millones de dólares que dejan de ingresar al país, a lo que hay que agregar 38 millones 440 mil pesos que el gobierno dejó de percibir por concepto de impuestos a la importación del grano por haber sido autorizado exento de aranceles.

⁵ En declaraciones a la prensa, la CMPC señala que no se opone a la importación pero sí a la forma en cómo se realizan, ya que había acordado cobrar un arancel, el cual no se ha pagado. Incluso algunas compañías promovieron el cultivo del café robusta con el fin de evitar importaciones, pero no cumplieron y el café está almacenado. Es falso que haya escasez de café o que la producción no alcance para satisfacer la demanda interna. El consumo interno es de aproximadamente 800 mil sacos al año, no hay cultura para tomar café, es necesario un acuerdo con los industriales (*El Financiero*, 12 de octubre de 1998).

económico no es tal porque lo que se importó fue de sólo 75 mil 779 sacos de 60 kilogramos, además de cuidar que el café importado reuniera los requisitos fitosanitarios, de tal forma que los mismos importadores pagaron los gastos de técnicos de la Dirección General de Sanidad Vegetal para trasladarse a Brasil, Ecuador e Indonesia para verificar la calidad del grano que sería exportado a México

Más allá de la polémica entre ANACAFE y los productores y exportadores, existe un problema real que tienen que ver con los esquemas actuales del modelo económico, donde la competencia por los mercados obliga a tener bajos costos de producción. En el caso de los industriales del café, comienzan a enfrentar una realidad cuyo punto decisivo se sitúa en el año 2003, en que el café industrializado quedará libre de arancel para la importación proveniente de los países socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Hoy todavía las importaciones de café industrializado tienen que pagar un impuesto de 10% *ad valorem*, además de las salvaguardas que restringen el flujo hacia el mercado mexicano.⁶

Antes de que llegue a tenerse arancel cero en la importación de café industrializado, las empresas agrupadas en la ANACAFE, que son alrededor de seis⁷ que cubren todo el mercado interno de café

6 En una entrevista, efectuada el 18 de septiembre de 1991, con Juan Martínez del Campo, presidente ejecutivo de ANACAFE, comentaba lo siguiente: "La industria nacional podrá difícilmente competir con el café soluble o café tostado procedente de Estados Unidos y Canadá dentro del Tratado de Libre Comercio, pues dichos países pueden elaborar sus productos con mezclas de café verde de menor precio que el mexicano, como son los cafés africanos, asiáticos y brasileños. El industrial mexicano sólo puede elaborar su producto mezclando café de producción nacional y en el último de los casos cafés elaborados procedentes de Colombia y países centroamericanos que tienen un precio más elevado, por lo que la competencia con el productor norteamericano y canadiense será muy desventajosa (*Cafés de México*, núm. 66, septiembre de 1991: 18).

7 Entre las empresas más importantes se encuentran: Nestlé, Sabormex, Café

soluble y alrededor de 15 que abarcan mercados regionales, preparan el terreno para tener los mecanismos que les permita recurrir a las importaciones de café al precio más bajo a fin de lograr la competitividad requerida frente al principal socio comercial, Estados Unidos, de tal forma que, pese a la polémica desatada en 1997, los industriales han solicitado, de nueva cuenta, un cupo de importación libre de 150 mil sacos de café de 60 kilogramos procedentes de Brasil y Ecuador.

Por otra parte, los exportadores también se quejan porque se encuentran sujetos a las normas que imponen los compradores, sin tener una contraparte que ofrezcan garantías y seguridad a los exportadores. Señalan por ejemplo que, actualmente, las exportaciones del café a Estados Unidos están regidas por un contrato de la Green Coffee Association, que responde a los intereses de los compradores. Por ello "se requiere trabajar en la conformación de un contrato que contemple también nuestros intereses como exportadores y tener así la seguridad de que nuestros compradores también habrán de cumplir las obligaciones de un contrato justo y equitativo". En este esquema de globalización, donde las actividades productivas se rigen por las fuerzas del mercado, productores y exportadores tradicionales constituyen todavía una oferta atomizada, desorganizada y por tanto inerte ante la competencia, es decir, una oferta sin fuerza alguna (*El financiero*, 13 de junio de 1998: 31).

Internacional de Córdoba, Cafés Solubles de Veracruz, Cafés El Marino, Café del Pacífico, Descafeinadores de Córdoba y Café descafeinado de Chiapas, las dos últimas propiedad del Grupo Sanroke, consorcio mexicano de origen Chiapaneco. Es interesante señalar que Descafeinados de Veracruz abarca actualmente el 12 por ciento del mercado nacional de café solubles con las marcas Kasinka, Los Portales de Córdoba y Declase, siendo esta última la más importante. La producción global de esta empresa es de 400 toneladas de café instantáneo, de las cuales el 30 por ciento se exporta a las grandes envasadoras de Inglaterra, Taiwan, Israel, Canadá, Venezuela, Chile, Rumania y Estados Unidos (*Expansión*, núm. 747, agosto de 1998: 144).

El argumento que privó durante las negociaciones del TLCAN, en el sentido de que las exportaciones iban a realizarse con mayores facilidades, ha demostrado ser una falacia pues, como apuntan los exportadores, los contratos favorece a los compradores, y el hecho de que los productores estén buscando mercados alternativos al de Estados Unidos muestra que las bondades del libre comercio no se han cumplido. En efecto, las exportaciones de café mexicano a este país pasaron de representar el 74% del total en 1994 al 71% en 1997, mientras que las exportaciones a la Unión Europea se incrementaron, en el mismo periodo, del 21 al 25%,⁸ donde existe una demanda del grano con cierto valor agregado como el aromático orgánico, ecológico, justo y *gourmet*. El lugar que tenía México en el mercado norteamericano lo viene ocupando Colombia desde 1997, país que se ha convertido en el principal abastecedor de café a Estados Unidos (*El Financiero*, 7 de agosto de 1998).

La producción de café antes y después de la crisis de 1989

Como se sabe, la producción de café está sujeta a variaciones que están dadas por las condiciones climatológicas y por el desarrollo de la tecnología (mejoramiento de los cafetales, fertilización, podas, etcétera). Podríamos decir, que este es el proceso normal, sin embargo, otro fenómeno que tiene que ver con la producción es el precio, que constituye un factor que puede favorecerla o afectarla. En el caso que nos ocupa, la caída de los precios provocó una reducción en la producción, pues para la mayoría de los productores

8 Es muy probable que este incremento haya obedecido a la eliminación del arancel que mantenían los países europeos sobre el café mexicano. De acuerdo con el reglamento núm. 1256/96 emitido por la Comunidad Europea, publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el 29 de junio de 1996, el café verde sin descafeinar tendría un arancel cero a partir del 1º de enero de 1997.

mexicanos, aun para los que obtienen rendimientos aceptables no era rentable. Como puede verse en el cuadro 1, un año antes de la ruptura del sistema de cuotas de la OIC, la producción nacional alcanzó casi los 5.43 millones de sacos, sin embargo cinco años más tarde, en el ciclo 1993-94 la producción fue inferior a los 4.20 millones de sacos, es decir, presenta una baja del 24% en relación con lo obtenido previo a la crisis.

Durante los cinco años que duró la crisis de los precios los productores descuidaron sus plantaciones, los grandes aplicaron mínimos insumos, sólo para mantener la plantación; los pequeños dejaron de fertilizar y de realizar las labores más elementales, incluso algunos prefirieron no cosechar durante uno o dos ciclos porque los costos eran más altos que el valor obtenido en el mercado. Esta situación repercutió fuertemente en la economía de los productores, pues muchos de ellos no pudieron pagar los créditos contratados con los bancos, a tal grado que algunos fueron objeto de embargos en sus bienes y fincas por parte de los bancos comerciales.

Después de la crisis de los precios internacionales y de una significativa baja en la producción durante el periodo 1991-1995, en 1996 comienza a observarse un gradual incremento en la producción pero sin que se llegue todavía a rebasar los niveles alcanzados durante los ciclos previos a la crisis, es decir 1987-1988. Esto significa que, en términos generales, se ha producido un retroceso de una década, porque los niveles promedios de productividad por hectárea han bajado como consecuencia de los impactos de los bajos precios, los cuales se traducen en el abandono de prácticas de cuidado de las plantaciones. Las estimaciones para el último ciclo (1998-99) prevén una caída importante en el volumen de producción como resultado, primero de la sequía y después por exceso de lluvias en las regiones cafetaleras, especialmente en Chiapas.

Cuadro 1
Evolución de la producción de café en México y Chiapas
(sacos de 60 kilogramos)

<i>Ciclo</i>	<i>Producción Nacional</i>	<i>Producción Chiapas</i>	<i>Participación %</i>
1986-87	5 099 867	1 699 593	33.11
1987-88	5 000 047	1 820 603	36.41
1988-89	5 427 586	1 686 797	31.07
1989-90	5 154 200	1 830 700	35.51
1990-91	4 586 910	1 842 220	40.16
1991-92	5 159 500	1 864 300	36.13
1992-93	4 421 800	1 783 920	40.34
1993-94	4 116 310	1 190 350	28.92
1994-95	4 500 000	1 304 390	28.98
1995-96	5 367 302	1 471 553	27.41
1996-97	5 100 000	1 742 610	34.16
1997-98	4 866 890	1 387 100*	28.50

FUENTE: INMECAFE para los ciclos 1986-87 a 1989-90. CMC para los ciclos 1990-91 a 1997-98.

*CMPC. Estimado en base a daños climatológicos en las zonas productoras.

La pregunta es, entonces, ¿cuál fue la ganancia de la apertura comercial? Algunos dirán que se lograron incrementar las exportaciones. Este argumento es relativo porque si bien en algunos ciclos, como ocurrió al año siguiente de la ruptura del sistema de cuotas, se incrementó considerablemente el volumen exportado, en términos de la tendencia se mantiene sin mayores cambios. Veamos algunas cifras aportadas por el CMC: en el ciclo 1988-89 se exportaron 3 millones 739 mil sacos de 60 kilogramos; en 1989-90 ascendieron a 4 millones 359 mil;⁹ en 1990-91 a 3 millones 506 mil, en 1991-92 a 3 millones 119 mil y para el ciclo 1996-97 la exportación

⁹ De acuerdo con información de la OIC las exportaciones mexicanas entre agosto y julio 1989-90 ascendieron a 5 millones 355 mil sacos de 60 kilogramos (OIC, Londres, Inglaterra, documento EB-3223/90).

fue de 3 millones 233 mil sacos de 60 kilogramos.¹⁰ La tendencia muestra que las exportaciones de café mexicano no se han incrementado como pudiera creerse o esperarse, por el contrario ha sido inferior al año previo a la crisis.

La apertura comercial tampoco ha logrado alcanzar la cifra histórica registrada en 1986 por concepto de divisas por exportaciones de café crudo, tampoco ha mejorado el nivel de ingresos de los productores. En 1986 ingresaron al país 824 millones 500 mil dólares con la exportación de 3 millones 693 mil sacos de 60 kilogramos; en 1990 únicamente se obtuvo 332 millones 900 mil, es decir menos del 60% con relación al primer año, a pesar de que el volumen exportado fue mayor en 16%. Las estimaciones para 1998 indican un valor de 711 millones 567 mil dólares, es decir, una cifra menor a 13.7% en relación con la de 1986. En otras palabras, los incrementos en los precios internacionales registrados después de 1994 apenas si han logrado nivelar las cifras registradas a los años anteriores a la crisis.

No hay indicios de que la situación vaya a ser mejor, en términos de generación de divisas, a la que se tenía antes de la ruptura del sistema de cuotas, porque lejos de lo que se ha venido proponiendo en el sentido de reducir la frontera cafetalera se ha registrado una ampliación a escala mundial y los esfuerzos de los países productores para retener parte de su producción para regular la oferta y evitar una caída en los precios ha sido bastante relativa, México no ha querido integrarse a este esfuerzo,¹¹ actitud que hasta la

10 El CMC reporta para el periodo octubre/septiembre 1996/97 un volumen de exportación de 4 millones 380 mil 660 sacos de 60 kilogramos (SAGAR-CMC, octubre de 1998).

11 El gran ausente en la reunión de San Salvador, llevada a cabo los días del 2 al 4 de julio de 1993, fue México. En esta reunión, donde estuvieron presentes Brasil, Colombia y los países centroamericanos, se firma el Documento de San Salvador que, entre otras cosas, los países asistentes acuerdan: establecer un esquema de retención de café, mediante el cual todos los países participantes se obligan a retener en el origen un 20% sobre las exportaciones

fecha mantiene. La producción mundial aunque no ha tenido un crecimiento significativo, es mayor a la registrada en el ciclo previo a la crisis; por ejemplo en 1988-89 se obtuvo 94.3 millones de sacos de 60 kilogramos y en 1996-97 alcanzó 99.9 millones, las estimaciones para el ciclo 1997-98 es de 103 millones¹² y el pronóstico para 1998-99 es de 107.5 millones de sacos de 60 kilogramos.¹³

La cafeticultura chiapaneca en la reconversión neoliberal

Desde el ciclo 1989-1990 la cafeticultura chiapaneca, como una maldición bíblica, sufre los embates de un agresivo entorno económico derivado de profundas transformaciones en las políticas económicas nacional e internacional, exigidas por la globalización neoliberal. Por si esto fuera insuficiente, una secuencia de coyunturas sociopolíticas y ambientales negativas colocan a la actividad en una situación de crisis permanente, con severas repercusiones en las condiciones de vida y de trabajo de sus hacedores, particularmente los cafetaleros minifundistas. Por paradójico que parezca esta situación tiene carta natural en Chiapas: "Siempre es lo mismo desde que tengo memoria", nos dirá un pequeño cafeticultor de la Sierra Chiapaneca. Sin embargo, el libreto del que hoy estamos hablando se caracteriza no sólo por la mayor agresividad de algunos de sus componentes de continuidad, sino también por la emergencia de elementos inéditos cuyo despliegue y consecuencias apenas empiezan a visualizarse.

La cafeticultura es una actividad fuertemente determinada por el mercado internacional y por un entramado institucional de orden nacional e internacional en función de las exigencias del mercado.

en el año cafetalero 1993-94; crear de inmediato la Asociación Internacional de Países Productores de Café (Cafés de México, núm. 83, julio de 1993: 8).

12 Estimaciones de producción FAS/USDA/junio de 1997.

13 USDA. Pronóstico de producción mundial, junio de 1998.

La heterogeneidad de los productores y de las condiciones técnicas de la producción determinaron las formas en cómo la crisis llevó a la conformación de nuevos actores y de formas de actuación. La desaparición del INMECAFE dejó en la orfandad a por lo menos 73 mil 314 productores que tienen hasta 20 hectáreas cultivadas con el aromático, es decir el 99.4% del total.

Como puede verse en el cuadro siguiente, 67 mil 10 productores tienen parcelas de hasta cinco hectáreas (90.87%), que en conjunto abarcan el 58% de la superficie cultivada. Es una "clientela" muy grande como para dejarla en el abandono, algo hay que hacer pues representa un buen capital político en estos tiempos de globalización, donde el resurgimiento de lo étnico parece rendir buenos dividendos. Sabemos que estas parcelas nunca podrán, por sí mismas, constituirse en unidades productivas competitivas económicamente, porque en el negocio del café se requiere un mínimo de 30 hectáreas para vivir medianamente bien.¹⁴ Es obvio que estos productores no pueden aspirar a vivir sólo del café. En estas circunstancias, se necesita que los productores minifundistas cuenten con otros recursos, además de ser favorecidos con programas de subsidios y organizarlos en una perspectiva distinta, en esto parece correcto lo que han hecho las organizaciones al buscar mercados alternativos como el mercado solidario de Europa. (véase cuadro 2)

14 Supongamos a un productor con una parcela de cinco hectáreas cuyos rendimientos son de ocho quintales por hectárea, con un precio internacional de 120 dólares por quintal. El valor total de la producción será, a precios actuales, de aproximadamente 4 mil 800 dólares, cantidad a la que habría que descontar 200 dólares por concepto de costos de producción más gastos de comercialización. Es decir, tendría un ingreso neto de 2 mil 800 dólares o su equivalente en pesos, es decir, 28 mil en el año. Se trata de un ingreso que se sitúa por encima de dos salarios mínimos diarios pero, indudablemente, seguirá estando en el segmento de la población considerada como pobre. Hay que tomar en cuenta que casi 49 mil productores (66%) tiene hasta dos hectáreas.

Cuadro 2
Estratificación de productores de café en Chiapas

<i>Rangos de superficie cultivada</i>	<i>Superficie en hectáreas</i>	<i>Número de productores</i>
Hasta 2-00 hectáreas	66 725.2	48 762
2-01 a 5-00	65 149.3	18 248
5-01 a 10-00	38 709.5	5 120
10-01 a 20-00	17 830.7	1 205
20-01 a 50-00	6 703.5	208
50-01 a 100-00	7 945.6	104
100-01 y más	25 190.5	116
Total	228 254.5	73 742

FUENTE: INMECAFÉ. Censo cafetalero 1992.

Esa gran masa de productores minifundistas de pronto se encontró sin la posibilidad de ingresos. Frente a la ausencia del INMECAFÉ no existía, en el momento más álgido de la crisis, ni el “buen coyote” que quisiera la comprar la producción. Muchos pequeños productores abandonaron la parcela y se enlistaron en las filas de jornaleros para trabajar en los campos agrícolas del norte del país, otros, con más decisión, emigraron a Estados Unidos.

Chiapas por tener el mayor número de productores y superficie cultivada de café en el país recibió los efectos más devastadores de la crisis. Los grandes productores que en principio apoyaron la idea de un mercado libre, luego de dos años de crisis pedían la intervención del gobierno federal para aligerar la carga de la duda que habían contraído con los bancos y con el capital trasnacional.

Hoy la producción cafetalera de Chiapas tiene, por lo menos, dos problemas difíciles de resolver: el primero es la cuestión técnica que, hasta el momento, nadie la ha tomado en serio, a pesar de los esfuerzos de las organizaciones de productores; se trata de problemas de producción y de productividad, de manejo del cafetal y del control de plagas. El segundo, que está asociado al primero, es el problema del minifundio que, desde el punto de vista técnico-

económico, necesita de una alternativa pero tampoco nadie se ha preocupado.

Se habla de mercados globalizados, donde priva la competencia y la eficiencia, pero los productores minifundistas de Chiapas no cuentan con plantaciones para responder a la competencia. Esto, no obstante que la mano de obra en la entidad sigue siendo barata, pero las ventajas competitivas no radican solamente en la baratura de la mano de obra, requiere de tecnología para aumentar la productividad, y esto todavía no está presente porque la política gubernamental no ha planteado en serio el problema. Aparentemente, resulta un contrasentido que los industriales estén importando café cuando en el sector minifundista existen condiciones de producir con mayor eficiencia.

Para que el sector minifundista pueda mejorar sus cafetales necesita de apoyos importantes en materia de asistencia técnica e inversión para llevar a cabo las prácticas culturales que requieren los cafetos. Quizá este sea el punto más problemático que enfrentan los pequeños cafecultores, y que desde la desaparición del INMECAFE no se ha abordado con seriedad. Con excepción de algunos productores que se incorporaron a organizaciones exitosas ya mencionadas, la gran mayoría no cuenta con apoyos. Lo que único que hoy existe en el ámbito gubernamental para el sector es el programa Alianza Para el Campo, que resulta insuficiente para las necesidades actuales. Veamos algunas cifras:

Para 1997 el monto de recursos canalizados al sector vía Alianza, a través del Consejo Estatal del Café, fue de 34 millones 397 mil pesos. Este monto se divide de la siguiente manera: 61.9% para mejoramiento de cafetales en 32 mil 252 hectáreas; 9.2% para el establecimiento de semilleros-viveros, que en estricto sentido debe sumarse al primer rubro; 9.1% para asistencia técnica; 9.6% para apoyar el procesamiento agroindustrial consistente en la construcción de patios de secado y en la rehabilitación de beneficios secos y bodegas (SAGAR-SAG, 1997: 3).

Si comparamos el monto de recursos con el número de productores minifundistas de hasta cinco hectáreas, que es la

población objetivo del programa Alianza, tenemos que a cada productor le tocaría 513 pesos en el año. Eso sin considerar a los 6 mil 325 productores que tienen superficies de entre 5.1 a 20 hectáreas que también requieren de apoyos pero que, por el momento, no están dentro del programa. Además, hay que considerar que en tiempos del neoliberalismo no hay recursos para todos, por ello, Alianza también es un programa selectivo: se otorga sólo a aquellos que se han portado bien durante los dos ciclos productivos anteriores, es decir, los que han pagado los créditos otorgados.

Las organizaciones del sector social en Chiapas frente a las políticas de reestructuración de la cafeticultura y la crisis de los precios internacionales

Previo al nuevo contexto de total apertura económica de la actividad cafetalera, la estructura organizativa de los productores cafetaleros chiapanecos se caracteriza por la diversidad en términos de sus vertientes político-ideológica, objetivos y grados de consolidación como instancias gremiales representativas de los intereses de sus bases. Aún cuando las Unidades Económicas de Producción y Comercialización (UEPC) constituyen el núcleo básico de organización para acceder a todos los programas del INMECAFE, la emergencia y desarrollo de organizaciones de pequeños cafeticultores del sector social ya es una constante en la dinámica del sector.

En un intento por una caracterización del sector social cafetalero organizado podemos plantear la existencia de tres modelos de organización. La primera tiene una naturaleza corporativa y es en términos cuantitativos la más importante. Está dada por la hegemonía de la Federación Nacional de Productores de Café (FNPC) de la Confederación Nacional Campesina (CNC) quien, a través de la Unión Estatal de Productores de Café, viene aglutinando a las organizaciones de las regiones cafetaleras tradicionales (Costa, Soconusco, Sierra y Norte) del estado. En el marco de la política agropecuaria

impulsada durante el sexenio "lópezportillista", la CNC impulsó la creación de las organizaciones del sector social con propósitos explícitos de incursionar directamente en la industrialización y comercialización del aromático, de tal manera que, al menos para la región Soconusco y Sierra, existían importantes organizaciones con una planta agroindustrial de importancia regional y estatal.¹⁵

Un segundo modelo, deriva del movimiento organizado "independiente" con propósitos expresos de incursionar directamente en el ámbito de la transformación agroindustrial, del acopio y la comercialización del café, mismos que son propiciados en la década de los ochenta aprovechando un contexto de política agrícola favorable a la constitución de organizaciones económicas. Este modelo está representado por la Unión de Uniones de Ejidos y Grupos Solidarios, de cuyo seno emerge en 1982 la Unión de Crédito Pajal Ya Kactik, con propósitos expresos de impulsar procesos de autogestión de empresas productivas, bajo liderazgos capaces de concertar con el gobierno central apoyos directos para el impulso de las nuevas empresas.

Un tercer modelo de organización social cafetalera, es aquella que tiene una orientación más independiente de las instancias gubernamentales. Su andar en el negocio cafetalero tiene como punto de partida un planteamiento de trabajo organizado autogestionario, un énfasis hacia la cafeticultura orgánica haciendo de la calidad del producto el factor determinante del éxito y una búsqueda de mercados internacionales solidarios que permita la autonomía empresarial. Este modelo está dado por la organización Indígenas

15 Para las regiones Soconusco y Sierra registramos ocho organizaciones cafetaleras del sector social: cuatro uniones de ejidos, una sociedad cooperativa y tres sociedades de solidaridad social. En conjunto agrupaban a 7 mil 55 socios, el 66.8 % del total de productores del sector social registrados por el INMECAFE para ambas regiones. Se distribuyen en más de 100 ejidos o comunidades y en conjunto concentraban una superficie cultivada de aproximadamente 22 mil hectáreas (trabajo de campo directo, 1990).

de la Sierra Madre de Motozintla (ISMAM), organización que hoy sirve de modelo a otras experiencias organizativas de menor escala.

Estas organizaciones independientes emergen con distintos orígenes, algunas son producto del desarrollo de etapas previas de lucha; otras, surgen como alternativas al problema específico de la comercialización del café por el INMECAFE y acaparadores privados; otras más como consecuencia de un contexto favorable de política agrícola, financiera y de mercado. En este marco, destaca también la presencia de actores externos (organizaciones nacionales y partidos políticos entre otros) que, amen de otros objetivos políticos e ideológicos, incursionan en la promoción e impulso de proyectos agroproductivos como parte sustancial de propuestas y estrategias más amplias de desarrollo económico y sociopolítico local y regional.

Como se puede deducir, pese a la importancia del INMECAFE como eje de la organización básica de los productores del sector social, existen ya otros espacios de organización que pugnan por un acceso directo a los apoyos derivados de la política agrícola, particularmente los orientados al sector cafetalero. Las tensiones y movilizaciones en contra del INMECAFE emerge desde estas nuevas empresas sociales que disputan el manejo independiente por parte de los propios productores de la producción, industrialización y comercialización del aromático. Sin embargo, hay que señalar que muchos de estos procesos organizativos son proyectos aún no consolidados.

De acuerdo con un diagnóstico de las dependencias gubernamentales del sector agropecuario, hasta 1989 en Chiapas se registran 82 organizaciones cafetaleras bajo diversas figuras asociativas legales, ello sin incluir las 345 UEPC, creadas por el INMECAFE y aún vigentes en 1989 pero sujetas a un proceso de reorganización para su constitución en figuras asociativas legales.¹⁶

16 Distribuidas en las siguientes figuras asociativas: 2 ARIC; 24 Uniones de Ejidos; 18 Sociedades Cooperativas de producción y comercialización y 3 de

Para tener una idea más nítida sobre las características de estas organizaciones tenemos por un lado, el registro que realizó la Unión Estatal de Productores de Café de la CNC a fines de 1989, para conformar el Consejo de Empresas Sociales Cafeticultoras de Chiapas A. C., la cual queda sintetizado en el cuadro 3.

Cuadro 3

Número de organizaciones y socios miembros del Consejo de Empresas Sociales Cafeticultoras de Chiapas, A.C.

<i>Región</i>	<i>Núm. de Organizaciones</i>	<i>Núm. de Socios</i>	<i>Superficie cafetalera (Has.)</i>
Centro	10	2 273	9 709
Soconusco	5	1 555	5 753
Costa	6	3 690	13 450
Fronteriza	4	1 880	4 927
Norte	9	7 324	18 540
<i>Total</i>	<i>34</i>	<i>16 722</i>	<i>52 379</i>

FUENTE: Consejo Estatal de Productores de Café, Chiapas, CNC, 1989.

Por otro lado, además de este conjunto de organizaciones que forman el CESCAFE, tenemos el registro de otras figuras asociativas en torno al aromático que ejercen un peso importante en la dinámica organizacional del sector. Estas son las mostradas en el cuadro 4.

Estas 10 organizaciones junto con el conglomerado de las 34 aglutinadas en el Consejo de Empresas Sociales Cafeticultoras de Chiapas, representan a 27 mil 427 productores; tienen presencia en 551 comunidades de 40 municipios cafetaleros de Chiapas y uno

consumo; 14 Sociedades de Producción Rural; 3 Sociedades de Solidaridad Social; 2 Uniones de Crédito; 2 Asociaciones Civiles; 5 Sociedades Locales de Crédito; 5 Asociaciones Agrícolas Locales; 4 como "otros grupos" (INCA-Rural, 1990).

de Tabasco. La superficie cafetalera de este conjunto de organizaciones asciende a 72 mil 284 hectáreas con una producción estimada de 574 mil 379 quintales. Su distribución regional es significativa: seis operan en la región Norte; cuatro en Fronteriza y Selva y tres en Altos. Sólo el CESCAFE reporta organizaciones en el Soconusco y Costa. Un dato importante, vale reiterarlo, es que estos colectivos no están consolidados, en un 60 % se constituyeron durante la segunda mitad de la década de los ochenta.

Cuadro 4

Organizaciones cafetaleras del sector social en Chiapas

ARIC Unión de Uniones Ejidales y Sociedades Campesinas de Producción Rural
Confederación Tzeltal de Productores y Exportadores de Café de Tenejapa, S.S.S.
Coordinadora de Organización en Lucha de los Pueblos Mayas para su Liberación, A.C.
Indígenas de la Sierra Madre de Motozintla "San Isidro Labrador" (ISMAM) S.S.S.
Sociedad Cooperativa de Producción Agropecuaria, Forestal e Industrial Ta Tojob Tezel
Sociedad Cooperativa de Producción, Beneficio y Comercialización, "San Juan el Bosque"
Sociedad de Productores de Café "Amanecer del Pueblo"
Unión de Crédito Agropecuario e Industrial de los Estados de Chiapas y Oaxaca
Pajal Yakaktic, S.A. de C.V.
Unión de Ejidos y Comunidades de Cafeticultores del Beneficio Majomut
Unión Nacional de Crédito Agropecuario, Forestal y de Agroindustrias para Ejidatarios y Comuneros, S.A. de C.V.

FUENTE: INCA-RURAL, 1990.

Atendiendo a otros componentes de estas organizaciones, el diagnóstico informa que ninguna de estas organizaciones cuenta con beneficios húmedos integrados. Los socios son pergamineros y efectúan por su cuenta la transformación del café cereza a pergamino. Sólo seis organizaciones cuentan con nueve beneficios secos, con una capacidad instalada que va desde 150 quintales hasta 750 quintales por día. Cinco organizaciones no tienen beneficios secos, por lo que recurren al INMECAFE o a particulares cuando deciden comercializar café oro. Las seis organizaciones con mejor infraestructura agroindustrial tienen la capacidad para

beneficiar todo el café que acopian y comercializan. Un problema grave es el bajo volumen del grano que estas organizaciones comercializan de manera directa. Sólo siete tienen experiencia limitada en la exportación.

Una crisis que llegó ¿para quedarse? Las experiencias de las organizaciones cafetaleras del sector social

La caída vertiginosa de los precios internacionales y el brusco cambio de la política cafetalera nacional e internacional afectó de manera rápida y drástica al conjunto de organizaciones del sector social. El impacto fue dramático para las organizaciones de la CNC. El poder alcanzado por la FNPC en términos no sólo de la concentración de los apoyos normales y extraordinarios destinados al sector cafetalero, sino también del manejo discrecional de permisos de exportación e importantes líneas de crédito (Hernández, 1991) propició que la operación de estas empresas sociales dependieran vertical y totalmente de los apoyos y del financiamiento logrado a través de las negociaciones de la Federación. Las nuevas condiciones económicas e institucionales irrumpen esta dialéctica corporativa mostrando la vulnerabilidad de las organizaciones regionales. Uno de los impactos drásticos fue la paralización casi total de las actividades de acopio y comercialización del grano.

El factor crucial para el conjunto de las organizaciones cafetaleras del sector social es el financiamiento, de éste depende la capacidad de acopio y comercialización.¹⁷ La puesta en marcha de

¹⁷ En Chiapas, como en el conjunto de las entidades cafetaleras, las fuentes tradicionales de financiamiento a la actividad cafetalera han sido la banca comercial y la banca nacional de desarrollo (BANRURAL) que operan con fondos FIRA. Ambas en posibilidades para otorgan créditos (avío para producción, cosecha, agroindustrial y prendario y refaccionario a la producción) sólo a los sujetos señalados en la Ley General de Crédito Rural. Cabe mencionar también, los programas financieros del INMECAFE a través de su programa de

una nueva normatividad en la política crediticia significó el descalabro de todas las pequeñas empresas cafetaleras, razón de ser de una parte significativa de las organizaciones. Ello explica porqué el vértice de las movilizaciones de las organizaciones cafetaleras se dio en torno a la cuestión financiera. La caída de los precios internacionales conllevó desde el principio a un círculo vicioso de carteras vencidas y de estrategias de solución que de manera inmediata demostraban su inviabilidad. La mayoría de las organizaciones argumentó que previo a la cancelación de las cláusulas económicas del Convenio Internacional del café y a la caída de precios que inició en el ciclo 1989-90, contaban con volúmenes importantes de café que no había sido posible comercializar por falta de cuota para su exportación.

Una salida para resolver las necesidades financieras frente al problema de carteras vencidas se dio por parte de la Unión Estatal del Café de la CNC: el conjunto de organizaciones afiliadas a ésta pasa a formar parte de una nueva figura asociativa legal: *el Consejo de Empresas Sociales Cafeticultoras de Chiapas, A. C.* (CESCAFE), integrado por cuatro comités regionales, cada uno constituyendo una Asociación Civil.¹⁸ A través del CESCAFE se pretendió gestionar recursos crediticios derivados del FIDECAFE para que las organizaciones continuaran con sus actividades de acopio y comercialización.

La abismal diferencia entre las necesidades reales de financiamiento (15.5 millones de pesos) y el monto autorizado (1.2 millones), demuestra que la solución sólo era un paliativo (Unión Estatal de Productores de Café-CNC, 1990).¹⁹ La reincidencia en el

“Anticipo a Cuenta de Cosecha”. Excepcionalmente se crearon programas especiales que se centran en el impulso y el desarrollo de la producción primaria.

18 El Consejo de Empresas Sociales Cafeticultoras de Chiapas A. C. quedó legalizado el 24 de octubre de 1989 mediante escritura pública número 3 mil 400 y pasada ante fe notarial (Unión Estatal del Café-CNC, 1989).

19 Por ejemplo, a once organizaciones registradas por el CESCAFE de las regiones

problema de las carteras vencidas (80% de los recursos suministrados), provoca el endurecimiento de la política crediticia del FIDECAFE y el CESCAFE prácticamente queda imposibilitado para representar a las organizaciones que lo integran.

Pero las organizaciones cafetaleras independientes o con otras membrecías tampoco escaparon a la crisis. Los administrativos de muchas organizaciones habían establecido convenios o compromisos con los productores sobre un posible precio del aromático; frente al desplome de los precios éstos no sólo se ven obligados a incumplir dichos acuerdos sino a socializar las enormes pérdidas que ello implicaba, provocando el colapso dramático de todos los esfuerzos colectivos invertidos en la organización-empresa. Las deudas millonarias contraídas pasan a formar parte de la carga que tienen que afrontar. El retiro de los socios se hizo inevitable, su presencia en los locales de operación obedecía sólo por la necesidad de inscribirse en el padrón de productores para recibir los magros apoyos que otorgaría la SEDESOL a través de los Centros Coordinadores del INI.

Es en este contexto, falta de conducción e incapacidad para definir una salida sólida a la crisis, de donde emerge el liderazgo de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOC), una organización que si bien tiene sus antecedentes previos,²⁰ surge como tal en el contexto de la crisis del sector cafetalero. En

Costa, Soconusco y Sierra, les correspondió un monto de 459 millones de pesos que les permitió un volumen de acopio de 36 mil quintales. La producción global estimada por el INMECAFE en esas regiones es de poco más de 1.3 millones de quintales de café, lo que significa que las once organizaciones del CESCAFE apenas lograron para el ciclo 1990-1991, participar en el 2.1 del acopio y comercialización global.

- 20 Los antecedentes más lejanos de la CNOC datan de principios de la década de los ochenta con el desarrollo de algunas experiencias regionales en torno a demandas como el mejoramiento de los precios y las primeras experiencias de comercialización del grano a través de la ARIC Nacional, así como la gestión conjunta de apoyos de fundaciones y ventas en mercados solidarios (CNOC, 1994).

1988 se conjuntan los esfuerzos de la Coalición de Ejidos de la Costa Grande Guerrero y la ARIC Unión de Uniones de Chiapas para formar una organización nacional de productores de café, con la participación de otras organizaciones.²¹ Formalmente la CNOC se constituye en julio de 1989 con la participación de 25 organizaciones (CNOC, 1994). Se define como una "red que aglutina a organizaciones autónomas de pequeños productores de café"; para 1990 se dice estar conformada por 54 organizaciones de los estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Veracruz, San Luis Potosí, Puebla y Tabasco.

En Chiapas, el liderazgo de la CNOC emerge de la ausencia total del INMECAFE y de la incapacidad de la CNC para dar una alternativa a la crisis de sus organizaciones y socios regionales y locales. Así, a la ARIC Uniones de Uniones y a la Pajal Yakactic, se irán integrando a la CNOC, otras organizaciones independientes de las regiones cafetaleras, incluso muchas de ellas pertenecientes al mismo GESCAFE. A lo largo de estos años críticos la CNOC se desarrolla como la única organización independiente gremial de representación de los intereses de la cafeticultura del sector social nacional. Con la Unión Nacional de Productores del Café de la CNC se constituyen, a partir de la crisis de precios que se inicia en el ciclo cafetalero 1989-90, pero sobre todo como producto de las profundas transformaciones de la política cafetalera exigida por el modelo neoliberal, en los dos órganos gremiales más importantes de representación de los intereses de los cafeticultores del sector social nacional frente al Estado, a los órganos del sector y a las organizaciones que representan los intereses del sector privado.

Adheridos a los pronunciamientos, demandas o propuestas de la CNOC o de la CNC, desde ese ciclo fatídico, las organizaciones cafetaleras estatales, regionales y locales emprenden estrategias

21 Como la ARIC Unión de Productores de Café de Veracruz, la Tosepan Titaniske de Puebla, la Pajal Ya Kactik de Chiapas, la UCIZONI, la UCIRI, la UCI y Pueblos Unidos del Rincón de Oaxaca (CNOC, 1994).

que les permitan reanudar sus actividades u objetivos originales y con ello recuperar la confianza de sus bases que aún se debaten en la marginación y en la pérdida de certeza futura. La tarea está siendo difícil. A la vulnerabilidad cotidiana de los productores y sus organizaciones que genera una mercancía sujeta a las fluctuaciones del mercado internacional, se añade en 1994, una coyuntura sociopolítica de magnitud considerable: el levantamiento “neozapatista” y con él la afectación de predios cafetaleros, privados y del sector social, sea por su ubicación en la zona de conflicto o porque fueron objeto de invasiones.

Como al inicio de la crisis de los precios internacionales y de un punto de inflexión drástico de la política cafetalera, que inaugura la entrada de la cafecultura nacional al escenario neoliberal, el sistema de organizaciones del sector social sigue observando una diáspora de colectivos en donde el desarrollo y consolidación de los objetivos primarios de éstas no es homogéneo. Sin embargo, frente a la gama de acontecimientos endógenos y exógenos a la actividad cafetalera, las organizaciones han tenido una diversidad de respuestas. Aún cuando sea relativo por la vulnerabilidad de los mercados, cabe hacer mención de las respuestas exitosas que las organizaciones han construido para enfrentar las políticas y factores propios de un contexto “globalizado”.

Un bloque importante de organizaciones, sobre todo aquellas articuladas a la CNOC²² (véase cuadro 5), han desarrollado estrategias en donde se combina los beneficios financieros y materiales otorgados por la SEDESOL u otras dependencias gubernamentales y los otorgados por fundaciones y mercados solidarios nacionales e internacionales. Un elemento importante es la participación activa de estas organizaciones en la negociación de los términos de la desincorporación de las instalaciones del INMECAFE en Chiapas,

22 De acuerdo con la CNOC, en Chiapas representa a poco más de 20 mil productores de 39 organizaciones cafetaleras chiapanecas (CNOC, 1994; *El Financiero*, 10 de febrero de 1994).

consistente en dos unidades en las que se obtiene café oro de calidad exportable. Una, integrada por centro de secado, beneficio seco y almacén; la otra formada por beneficio seco y almacén.²³ Los beneficiarios de este proceso de transferencia son las organizaciones del sector social entre ellas, ISMAM, Pajal Ya Kactik, Independencia del 87 y Lázaro Cárdenas. Una infraestructura menor, también quedó en manos del sector social. Como estrategia de legitimación deliberada o porque las condiciones del sector lo impusieron, la decisión gubernamental de transferir los acervos industriales del Instituto a las organizaciones del sector social, permitió recuperar una relativa credibilidad y confianza en los productores.

Aunque con diversos grados de desarrollo, de este bloque de organizaciones cafetaleras independientes y semi-independientes, destacan aquellas que desde su origen o en el transcurso de su desarrollo han incorporado el sistema de cafecultura orgánica que les permite acceder al mercado justo o solidario. Una breve descripción de éstas:

Indígenas de la Sierra Madre de Motozintla (ISMAM) con una figura jurídica de Sociedad de Solidaridad Social, es una organización relativamente nueva, se constituye el 3 de marzo de 1988, aunque con un trabajo previo que le permite consolidarse en un plazo relativamente corto: 10 meses después de su constitución llenaba los requisitos para la exportación. Agrupa a mil 300 indígenas de 134 localidades de 20 municipios. Es una de las pocas organizaciones que aprovechó los amplios márgenes de acción dejados por el INMECAFE. Desde su inicio se planteó como objetivo

23 A nivel nacional, la planta agroindustrial del Inmecafé lo conformaban 47 unidades que se utilizan para el procesamiento del café, clasificadas de la siguiente manera: unidades en las que obtiene café oro, de calidad exportable; unidades para la preparación de pergamino seco y unidades en que se obtienen pergamino húmedo. Incluye también la empresa Desarrollo Industrial del Café Mexicano (DICAMEX) (Unidad Cafetalera, Suplemento, abril de 1990, INMECAFE).

el desarrollo de la cafecultura orgánica y como éxito de la empresa, la atención en la calidad del café. Ha sido también uno de sus objetivos, la de contar con sus propios cuadros técnicos. Las exportaciones constituyen el fuerte de esta empresa. Su primera experiencia se dio con la exportación de mil 250 sacos, de los cuales mil se destinó a Holanda y el resto a los Estados Unidos. Una de las estrategias de ISMAM es la exportación a mercados alternativos, justo o solidario, brincando los grandes intermediarios y llegar directamente a los pequeños tostadores de Europa.

Cuadro 5

Organizaciones cafetaleras de Chiapas afiliadas a la CNOC, 1994

Ac Sna Slumal	Ac. Tres Nudos
Aric Unión de Uniones	Ce. Otilio Montaño
Colpumali	Com.Loc. de Comerc. Chool
Com. Loc. De Comerc. Tila	Com. Loc. de Comerc. Zoque
Cotzepec	Ejido Emilio Rabasa
Ejido Ocuilapa de J.	F. de Cafecultores Unidos
Oriach	Orpodc
Productores Libres	S. del Sumidero
Sc. Cholon B'ala	Sc Selva Lacandona
Sc Tzotzilotic Tzobolotic	Scpa Soclumpa
Scp Tzeltal-Tzotzil	Spa Absalón C. Domínguez
Sppc Mesbilja	Sss Cañón del Sumidero
Sss Cerro de las Plumas	Sss Flor de la Sierra
Sss Gral. Absalón Castellanos D.	Sss La Sidra
Sss Tyemelonla Nich Klum	Sss Valle del Corzo
Ue de la Selva	Ue Emiliano Zapata
Ue Huixtla	Ue Juan Sabines Gutiérrez
Ue Majomut	Ue San Fernando
Ue Maravilla Tenejapa	Ue 24 de junio
Upc Río Perlas	Uppc de San Juan Cancuc

FUENTE: CNOC, 1994 (mayo). Distribución por estado del padrón de CNOC.

ISMAM aprovecha los apoyos gubernamentales y los recursos de la banca de fomento. Es una de las organizaciones beneficiadas con la unidad agroindustrial "Tapachulita".²⁴ Como Sociedad de Solidaridad Social, sus socios son acreedores de los apoyos financieros INI-PRONASOL, después PROCAMPO y su éxito empresarial, le permite trabajar con la banca de desarrollo (BANCRISA-FIRA) y comercial. En 1995, Banco de Crédito Rural del Istmo, S.A. (BANCRISA) le otorga un crédito por un monto superior a los 45 millones de pesos, con lo que impulsó el beneficio y la exportación de 41 mil 815 quintales de café de la más alta calidad, y puso a la venta nuevos y atractivos envasados con el producto molido y totalmente orgánico (*Expreso Chiapas*, 8 de marzo de 1996). Su trabajo le ha merecido el Premio Nacional de Exportación 1995 en la rama de Agroindustrias (*Expreso Chiapas*, 10 de noviembre de 1995).

En abril de 1997, BANCRISA le otorga un crédito de un millón 915 mil dólares para la adquisición de una maquinaria que procesará el café grano de oro orgánico desde el tostado y molido. Esta maquinaria con una capacidad aproximada de 113 mil quintales al año (*Expreso Chiapas*, 1 de abril de 1997). A ISMAM se le reconoce como una empresa que ha alcanzado los niveles de calidad de exportación del café orgánico y han logrado ser merecedores de las preferencias de los mercados de Europa, Estado Unidos y Japón.

La *Unión de Productores de Café de la Frontera Sur de Chiapas*, S.C. (UNCAFESUR) está integrada por siete organizaciones campesinas de la región Selva²⁵ que agrupa a más de 2 mil 100 socios. Al igual

24 Una unidad de las más grandes que poseía el INMECAFE a nivel nacional. Consta, como ya señalamos, de beneficio seco con capacidad para 960 quintales diarios y almacén para 10 mil quintales. Se procesa café, desde pergamino seco hasta su transformación en oro de calidad exportable (*Cafés de México*, mayo de 1991).

25 UNCAFESUR está formado por las Uniones de Ejidos: de La Selva, Juan Sábines Gutiérrez, Maravilla Tenejapa y las Sociedades de Producción Rural: El Brasilito y Montebello, así como la Sociedad Cooperativa Soclumpa y Tiemelonlá Nich Klum (*entrevista directa*, 1994).

que ISMAM han aprovechado y demandado los apoyos gubernamentales al sector cafetalero. Un paso importante es el desarrollo de la producción de café orgánico en las comunidades lo que les ha permitido ingresar a los mercados solidarios. Con el apoyo de la SEDESOL adquieren en 1990 un beneficio seco, con una capacidad de 700 quintales por día. Cuentan también con una Secadora cuya capacidad es de 120 quintales por día y con la infraestructura de almacenamiento necesaria. Sobre esta base y una concepción de autogestión es lo les permite ser una empresa cada vez más autosuficiente al contar con un cuerpo técnico y administrativo propio.

La *Unión de Ejidos de la Selva, R.I.* es una organización formada por cerca de mil 300 pequeños cafeticultores de 30 comunidades de origen Tojolabal del municipio de Las Margaritas. El impulso a la producción de café orgánico mediante un programa específico les ha permitido avanzar de manera importante. En sus dos primeros años de trabajo, señalan, han logrado una superficie de mil 312 hectáreas, de las cuales 510 hectáreas contaban con el certificado de OCIA, con el apoyo de Aztec Harvest, oficina comercializadora de café de la CNOC en los Estados Unidos.

Para el ciclo cafetalero 1997-1998 la Unión planteaba continuar con las exportaciones a Europa y Estados Unidos de Norteamérica, calculando la exportación de aproximadamente 15 mil quintales de café orgánico. Como el resto de organizaciones del sector social, la Unión demanda y exige los apoyos que el gobierno ofrece a sus socios y a la organización misma. En este sentido, destaca un apoyo de FONAES por un crédito de un millón 500 mil pesos para la construcción de una planta procesadora de café para seleccionar y envasar el grano para comercializarlo a nivel nacional (Cuarto Poder, 4 de junio de 1997). Cabe mencionar que en 1996 la Unión abrió cafeterías en Coyoacán y la Condesa en el Distrito Federal. También lo hizo en San Cristóbal de Las Casas.

La *Unión de Ejidos y Comunidades de Cafeticultores Beneficio Majomut* es otra empresa del sector social cafetalero chiapaneco que ha dado una respuesta a los embates del nuevo modelo económico. Con una membrecía de mil 280 productores de 18 parajes

de dos municipios de Los Altos de Chiapas, y después de superar los complejos problemas que implica la constitución de una de organización mercantil en el contexto de comunidades indígenas, Majomut, después de la crisis de los precios internacionales y del nuevo contexto institucional, inicia, de acuerdo a uno de sus estudiosos (Martínez, 1995: 104), una etapa de restructuración interna y externa que les permita enfrentar un mercado tan vulnerable como lo es el café.

Al igual que en las otras organizaciones, Martínez señala que una infraestructura agroindustrial y de acopio, un beneficio seco, una bodega y equipo de transporte, una experiencia básica en el proceso de comercialización, un cuerpo de asesores profesionales y técnicos, y una dirigencia que establece nexos importantes con el exterior, particularmente con la CNOC y el apoyo de fundaciones y mercados solidarios, le han permitido a la Majomut y a sus socios, colocarse en una situación de solvencia económica.

La *Unión de Ejidos "Profesor Otilio Montaño"* es otra de las organizaciones que se consideran exitosas. Su constitución es reciente, informalmente surge en 1989 como grupo de Ejidos y se formaliza el 11 de noviembre de 1992 como Unión de Ejidos, con los objetivos de enfrentar los bajos precios del café y la participación creciente del intermediarismo generado con la salida del circuito comercial del grano del Inmecafé. Actualmente la Unión la forman mil 115 campesinos indígenas de la Sierra Madre de Motozintla de 16 ejidos y seis Nuevos Centros de Población (NCP). Su incursión en la cafecultura orgánica es reciente, sin embargo, sus planes de mediano y largo plazo hacen de ésta el eje más importante de desarrollo y consolidación.

A diferencia de las otras organizaciones, la Otilio Montaño es miembro de SOCAMA y está afiliada a la CNC. Su crecimiento obedece a sus nexos con SOCAMA, organización que ha sido beneficiada con apoyos económicos por parte del gobierno federal y estatal. En la Primera Asamblea Estatal de Cafecultura organizada por SOCAMA, el entonces gobernador Ruiz Ferro, informó que a la fecha esta organización había recibido apoyos de los gobiernos federal y

estatal por cerca de 13 millones 775 mil pesos para impulsar la cafeticultura.

Menciona el apoyo de FONAES con más de un millón 625 mil pesos para un proyecto de beneficio húmedo y bodega nave de la Sociedad de Solidaridad “Los Robles” del municipio de Copainalá. Asimismo menciona que en el Programa de Crédito de Apoyo a la Cafeticultura SOCAMA recibió más de 3 millones 250 mil 900 pesos en créditos adicionales otorgados por el gobierno. “Han recibido nuevos créditos por más de 4 millones de pesos, y en 1997 seguirán estando en las primeras líneas de prioridades y atenciones” (*Expreso Chiapas*, 27 de octubre de 1997).

La *ARIC Unión de Uniones*. Para nadie es desconocida la trayectoria de esta agrupación, una de las más importantes de Chiapas, particularmente de la región de la Selva. A diferencia de las otras organizaciones, su esplendor se da en la década de los ochenta. De acuerdo con quienes han seguido la trayectoria de esta organización, registran que para el ciclo productivo 1987-88, era ya una empresa consolidada:

[...] manejaba recursos financieros de la banca comercial del orden de 13 mil millones de pesos; exportaba cuatro millones de dólares de café prima lavado y había acopiado 50 mil quintales. Además, el crecimiento y desarrollo de la Unión creó un sistema de transporte compuesto de 24 camiones así como un flujo de acopio organizado en tres bodegas regionales; dos almacenes centrales propios y trece bodegas arrendadas. Construyó un beneficio, capaz de maquilar 400 quintales diarios; compró una finca de 350 hectáreas, donde montó una universidad campesina y organizó una red de asistencia técnica, constituida por 26 agrónomos y profesionistas varios (De Peña Valencia, 1994: 15).

Aún cuando no existe una evaluación de la magnitud de los impactos provocados en la *ARIC Unión de Uniones*, cuando se alude a las causas del conflicto “neozapatista”, se enfatiza a la crisis de los precios del café como uno de los descalabros más serios para la organización y la credibilidad de sus directivos y asesores por parte de los campesinos selváticos que desde tiempo atrás se habían

convertido en compradores de granos básicos y monocultivadores del café. Lo cierto es que en el contexto de la crisis de precios del aromático y en el marco de la reestructuración de la política cafetalera, uno de sus técnicos participante en un curso organizado por instituciones gubernamentales manifestaba un diagnóstico totalmente distinto al anterior.²⁶

Señalaba que en la cosecha 1988-89 el café de ARIC se comercializó junto la Unión de Ejidos "Juan Sabines". Se exportaron mil sacos a Holanda y 420 a Estados Unidos. Se trabajó con un crédito prendario, el Banrural prestó 370 millones. Holanda dio un anticipo que permitió pagar una parte al Banco. El pago tardó y los productores creyeron que el café exportado lo habían perdido, siendo reiterativas las críticas a los dirigentes. Se recibió el dinero pero se pagó al Banco. Señala los pocos beneficios obtenidos: una computadora, un telefax y una máquina electrónica.

Para el ciclo 1989-90, a través del programa INI-PRONASOL, la ARIC recibió primero 180 millones de pesos y después 70 millones más que le permitió comprar café a los socios y venderlo como pergamino a un comprador de Tuxtla Gutiérrez. Con la utilidad que le quedó adquirieron una camioneta. Para el ciclo 1990-91, continúa la ponencia, piensan exportar pero el problema es que no se posee beneficio seco. Están solicitando uno ubicado en Ocosingo. La obra civil ya la tienen terminada pero falta la maquinaria y está muy cara. Aunque comenta de los programas de capacitación y de sus nexos con otras organizaciones que tienen experiencia con la producción del café orgánico, no se ve el esplendor y el éxito de la década de los ochenta.

Para las organizaciones cafetaleras del sector social que operan en los municipios de Ocosingo, Altamirano y Las Margaritas, el conflicto neozapatista les ha afectado de manera significativa.

26 Se trata de la participación de José Zaragoza Méndez, técnico de la ARIC-Unión de Uniones, en un curso sobre comercialización organizado por la SARH-INMECAFE-INCA RURAL, en noviembre de 1990.

Primero, el desplazamiento de una parte de la población campesina, entre ella pequeños productores de café; después, el retorno paulatino a sus lugares de origen, que está implicando una tarea ardua para rehacer su entorno y redefinir sus estrategias de sobrevivencia, entre ellas, decidir si continuar con la pequeña economía cafetalera o incorporar otros cultivos de ciclo corto. Para muchas organizaciones de la región Selva hoy les resulta difícil contar con un censo actualizado sobre sus socios y sus parcelas con café.

Otro de los impactos del conflicto es el debilitamiento de una estructura organizativa más o menos definida al hacer de la dimensión política el factor de escisiones y rupturas. Ello está ocurriendo con la ARIC Unión de Uniones que enfrenta una de las crisis más serias de su historia. Su escisión en dos, y hasta en tres fracciones, provoca disputas por el control de las bases y por los bienes materiales alcanzados por la organización, entre ellos la infraestructura cafetalera, debilitando una estrategia agroindustrial, de acopio y comercialización que parecía exitosa. En las condiciones actuales, es difícil prever el futuro de las organizaciones localizadas en el centro del conflicto.

Los saldos positivos del neoliberalismo en la cafecultura chiapaneca

Pareciera un contrasentido hablar de saldos positivos en el contexto del modelo neoliberal, sobre todo cuando los análisis muestran y enfatizan resultados negativos. En realidad lo son, porque, en general, el modelo tiende a privilegiar a pequeños grupos, algunos individuos y empresas. En el caso de la cafecultura chiapaneca, la lección de la crisis ha sido dolorosa, pero a su vez interesante: a nivel macro las secuelas todavía están presentes en la producción, las cuales se expresan en bajos rendimientos, ausencia de un programa de investigación y asistencia técnica, intermediarismo, entre otros; a nivel micro se puede observar valiosas experiencias de organización para la producción y la comercialización. Paralelo

a esto, la producción “flexible” ha tenido éxito en segmentos del mercado mundial: el café orgánico, ecológico y gourmet han demostrado, por lo menos hasta ahora, su eficacia para retribuir de mejor manera a los productores, principalmente aquellos que se han organizado para enfrentar el mercado.

En el ámbito de las organizaciones del sector social, se ha dado un proceso de apropiación de la cadena productiva y de la comercialización. Organizaciones exitosas como Majomut, ISMAM, Otilio Montaña, Uncafesur, Pajal Yakactic constituyen ejemplos interesantes. Estas han asimilado bien la lección de la crisis, logrando establecer una relación directa con los compradores en diversas partes del mundo. Esta relación, junto con una estrategia de producción de café de calidad, ha permitido alcanzar precios por arriba de las cotizaciones de la bolsa del café de Nueva York, ejemplo de ello son los contratos en el mercado justo hasta por 35 puntos por arriba de lo establecido por la bolsa.

La producción flexible, junto con el concepto de “calidad total”, ha sido una alternativa para los productores del sector privado para mejorar sus ingresos. Este concepto, que está muy de la mano con el proceso de globalización, ha permeado a todos los que se dedican al negocio del café: productores pequeños, medianos y pequeños, grandes exportadores y tostadores. Se trata, sin embargo, de un redescubrimiento de una vieja práctica de cafetaleros que tradicionalmente han exportado a los mercados más exigentes de Europa, pero ahora se pone de moda y con nuevas modalidades con la apertura de las fronteras y la competencia. Por ejemplo, el concepto “Speciality Coffy” o café de alta calidad surge a instancias de un grupo de tostadores de la costa oeste de Estados Unidos, que más tarde crean la “Speciality Coffy Association of America” con el propósito de ofrecer los mejores cafés del mundo. Una ONG,

la más grande del mundo en su tipo, que ofrece “un foro común para el desarrollo y la promoción de la excelencia del café”²⁷ (Gisseman, 1997:14). Sin embargo, la gran mayoría de la producción de México y, en particular, Chiapas, todavía no participa en estos. La calidad del café no se ha mejorado en varias zonas de cultivo debido fundamentalmente a la ausencia de prácticas de selección del grano, de cuidados de la planta y del procesamiento agroindustrial.

El retiro del Estado en la cafecultura ha llevado a la búsqueda de alternativas propias, pero también, esto hay que decirlo claramente, la existencia de ONG's en los países compradores ha contribuido de manera decisiva a crear nichos de mercado. La economía solidaria ha venido funcionando a contracorriente del neoliberalismo, pero no estamos seguros que vaya a ser una alternativa generalizada. Por otra parte, frente a este interesante proceso, la desaparición de organismos gubernamentales como el INMECAFE propició un fenómeno de concentración significativa de la demanda regional. Los tradicionales “coyotes” e intermediarios fueron asumidos por empresas comercializadoras; el caso más notable en Chiapas es la presencia de Agroexportadores de México, S.A. (AMSA) que acapara alrededor de 600 mil sacos, una tercera parte de la producción global. En general, la estructura de intermediación se mantiene bajo otro esquema, donde el intermediario ya no trabaja para sí mismo sino para la empresa que lo contrata.

Algunas empresas viejas se han mantenido a pesar de la crisis, otras fueron absorbidas por capitales que han incursionado en Chiapas y otras más se fueron a la quiebra. Oficialmente se registran 10 empresas consideradas altamente exportadoras, lo cual da una

27 Los esfuerzos de esta organización se han cristalizado en dos empresas estadounidenses: Starbucks y Gloria Jeans. La primera cuenta ya con más de mil tiendas, con planes de expansión en todo el mundo, incluyendo un agresivo incursionamiento en países asiáticos. Actualmente, el mercado de alta calidad representa 3 millones de sacos en Estados Unidos y aproximadamente 9 millones a nivel mundial (Gisseman: 1997)

idea del nivel de concentración del mercado. En el cuadro aparecen algunas empresas de vieja data: de capitales locales que a pesar de la crisis se han mantenido, tales como Beneficio de Café San Bernardo; otras que se identifican como locales pero que operan también en otros estados, particularmente en Veracruz, como Cafetalera San Roque y Zardain. El resto de las empresas son resultado de fusiones o de capitales nuevos que hacen acto de presencia después de la crisis de 1989 (véase cuadro 6).

Cuadro 6

Empresas altamente exportadoras

Alianza Cafetalera de Chiapas, S.A. de C.V.
Beneficio de Café San Bernardo, S.A. de C.V.
Café de Chiapas, S.A. de C.V.
Cafés Clásicos, S.A. de C.V.
Cafetalera Gongas, S.A. de C.V.
Cafetalera San Roque, S.A. de C.V.
Comercializadora Unimex, S.A. de C.V.
Compañía Exportadora Café de Chiapas, S.A. de C.V.
Chiapas Cofi, S.A. de C.V.
Zardain, Compañía Exportadora, S.A. de C.V.

FUENTE: Secretaría de Hacienda del gobierno del estado.

Agenda estadística Chiapas 1997.

En resumen, se puede decir que existe ahora, como resultado de la crisis, dos sectores bien definidos: el social organizado, vinculado al mercado internacional, que tiende cada vez más a la producción de café orgánico; el privado, que se compone de grandes productores afiliados a la CMPC y las empresas comercializadoras que compran a los pequeños que no están incorporados a organizaciones de productores.

En Chiapas, El INMECAFE fue sustituido, como ocurrió en todos los estados productores del aromático, por un Consejo Estatal del Café.²⁸ En este Consejo participan las organizaciones del sector social y las del sector privado, todas en calidad de vocales del Consejo Consultivo. Sin embargo, la función que ejercen se ajusta literalmente a la de consejeros, es decir, con voz pero sin poder de decisión. En diciembre de 1997, en la administración del gobernador Julio César Ruíz Ferro, el Consejo pasa a formar parte de la estructura de la Secretaría de Agricultura del gobierno del estado. Esta medida elimina la poca autonomía que tenía el organismo y se convierte en una dependencia más del gobierno. En la presente administración, con el gobernador Roberto Albores Guillén, se pretende convertir al Consejo en una especie de INMECAFE estatal, el cual centralizaría todos los recursos provenientes de la federación y del estado, así como de organismos internacionales para distribuirlos después a las diversas organizaciones de productores. Otra de las funciones sustantivas sería la de establecer una relación directa con la bolsa de valor de Nueva York, centralizado la comercialización y sirviendo de intermediario para los productores con mayor solvencia económica.

El nuevo proyecto del gobierno estatal se ha manejado discretamente, sin embargo desde junio de 1998 se sabe de la intención de crear nuevos mecanismos para la cafeticultura chiapaneca. En efecto, en una entrevista hecha al otrora "zar del café", Fausto Cantú Peña, publicada por el diario local *Cuarto Poder*, revela: "Estamos armando un proyecto con el gobernador del estado, con el secretario de Agricultura y Ganadería, con el cual se escucharán las propuestas por parte de la gente y se evaluará la cafeticultura chiapaneca". Más adelante señala: "Una gran propuesta que no se ha hecho; no solamente de la gente que sabe, sino también de la gente que vive del café". Luego deja entrever algunos puntos de

28 Comienza a operar a fines de 1993, con una estructura muy débil frente a lo que, en ese momento, tenían las oficinas centrales del CMC.

la propuesta: "...juntos podríamos proponer una Bolsa del Café, para que todo lo que se mande al exterior, esté cotizado antes aquí en nuestro territorio. Luego podríamos proponer una especie de 'Cafebono'; con toda la riqueza que nos da el café podríamos generar mecanismos financieros que apoyaran el desarrollo de la cafeticultura" (*Cuarto Poder*, 28 de junio de 1998: 18).

No podemos decir si esto vaya a beneficiar a todo el sector, lo único claro hasta el momento es que los productores y exportadores organizados no tienen buena impresión de estas intenciones. Por otra parte, aunque aparentemente el proyecto resulta contradictorio con el modelo neoliberal de privatización, tiene un alto contenido político pues no se descarta que detrás esté la pretensión de restarle fuerza a las organizaciones agrupadas en torno a la CNOC, incluso a los empresarios locales afiliados a la CMPC. En este sentido, un editorial de *Cafés de México* comentaba en 1995: "En materia de descentralización los Consejos Estatales no cumplieron su función y cada vez más parecen INMECAFECITOS que a muchos asusta, ya que pueden provocar verdaderos cacicazgos estatales que comprometan el prestigio federal, así como pueden ser fuente de corruptelas regionales (*Cafés de México* núm. 95, marzo de 1995: 13).

La crisis dejó una buena lección para los productores y también evidenció que la cafeticultura es un negocio de alto riesgo, sujeta a ciclos de buenos y malos precios, de acuerdo a las condiciones de la oferta mundial, principalmente del mayor productor mundial, Brasil. Chiapas se encuentra sujeto ahora, más que en otro momento, a las nuevas reglas de la apertura comercial, en un contexto de globalización. El problema de Chiapas, a pesar de ser el estado más importante en la producción nacional de café, es que tiene una estructura productiva muy frágil: el predominio del minifundio y la falta de desarrollo tecnológico, hacen que no pueda competir en los mercados internacionales. La vía de la reconversión productiva hacia un café de tipo orgánico o ecológico está representando una alternativa importante. Sin embargo, el problema es a largo plazo, sobre todo porque mucho del café del sector minifundista todavía

no se incorpora a esta reconversión y porque, a pesar de las protestas de los productores y exportadores, se ha comenzado a importar café de otras partes del mundo por parte de los industriales, un mercado importante para los campesinos chiapanecos que no producen café de calidad.

Otro problema de la cafeticultura en Chiapas, que puede generalizarse para el país, es la inexistencia de un plan de desarrollo de largo plazo, con especial atención a los que menos recursos tienen. Los apoyos que se han venido brindando al sector obedecen a coyunturas políticas o a eventos económicos y naturales. Por ejemplo, a partir de los desastres causados por las lluvias se creó el Programa por Afectación de Fenómenos Naturales para atender a los productores afectados de la Sierra Madre de Chiapas, pero es un programa que se adscribe a programas asistenciales como Alianza para el Campo, que consiste en apoyar a los productores con semillas y bolsas para que hagan semilleros y viveros, o en el mejor de los casos se otorgan subsidios temporales para el mejoramiento de cafetales y se apoya la compra de despulpadoras y construcción de patios de secado (*El Financiero*, 21 de octubre de 1998: 23-4). Pero todos estos apoyos no tienen un impacto sustantivo sobre la producción y la productividad, por el contrario, refuncionaliza el modelo de producción actual.

La desaparición del FIDECAFE ha llevado a pérdida de instancias que podrían constituirse en seguros para los productores, particularmente los pequeños. Esto resulta contradictorio frente a la existencia del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) que “rescata” a los que más tienen. Lo que ha quedado son pequeñas fuentes de financiamiento: ONG's internacionales, BANCOMEXT, Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (FONAES), FIRA, BANRURAL, pequeñas bolsas para clientes selectos, pero no una política crediticia global con objetivos de mediano y largo plazo para incorporar a todo el sector a los vientos de la competencia.

Comentario final

El adelgazamiento del Estado en el ámbito de la regulación de la actividad cafetalera ha llevado, por una parte, a que las organizaciones asuman parcialmente las funciones que éste venía desarrollando en el ámbito del acopio y la comercialización, estableciendo relaciones con los mercados internacionales, ya sea directamente o por intermediación de organismos no gubernamentales que apoyan los esfuerzos de pequeños productores en países atrasados. Por otra parte, se ha propiciado la penetración de capitales nacionales y transnacionales en el negocio del café, conservando la estructura de intermediación local para acceder a los productores medianos y pequeños de manera eficiente.

A pesar de la importancia que hoy día han adquirido las organizaciones de productores en el ámbito del sector social, éstas no logran todavía abarcar a todo el universo de minifundistas que antes formaban parte de la clientela del INMECAFE, situación que no ha permitido mejorar las condiciones de la mayoría de los productores, pues a la prolongada crisis de los precios internacionales se suma el vacío creado por el retiro del INMECAFE. Se trata de alrededor de 50 mil productores que han pasado a formar parte de la clientela de programas como Alianza para el Campo, y que no logran salir de la situación de pobreza en la que se encuentran.

Otra de las consecuencias del proceso de privatización de la actividad cafetalera, se refiere a que, desde la desaparición del INMECAFE, los problemas técnicos no se han atendido de manera consistente. Son casi diez años de ausencia de un programa que atienda, de manera integral, lo relativo a las variedades de cafetos, manejo de las parcelas, control de plagas y enfermedades. Hasta la fecha ni siquiera se cuenta con una actualización del censo cafetalero de 1992, aspecto fundamental para la planeación del desarrollo del sector. Tampoco se cuenta, en Chiapas, con los registros de las empresas comercializadoras y exportadoras, cuestión que evidencia la falta de regulación del gobierno del estado aún en los aspectos más elementales de la actividad. Todo esto es el reflejo de la ausencia

de una ley cafetalera específica para Chiapas, pues siendo el primer productor nacional de este grano es indispensable contar con un ordenamiento legal para incidir en su desarrollo.

Al tenor de las pautas que marca el modelo neoliberal, existe un enorme vacío en la cafecultura chiapaneca en lo que respecta a un programa financiero ligado a todas las fases del proceso del café, desde la producción primaria hasta la comercialización. Pero lo más preocupante es que a pesar de que los productores, de todos los estratos, se encuentran en un contexto distinto al de hace diez años, no sólo en lo que respecta al internacional y nacional, sino también local dado el nivel de conflictividad del campo, ligado de alguna manera al surgimiento del movimiento neozapatista, no se cuenta con propuestas encaminadas fortalecer el sector. Por el contrario, tal parece que prevalece el criterio de “sálvese quien pueda” o el de “arruina a tu prójimo”.

Bibliografía

Cafés de México, mayo de 1991.

_____, 1993. núm. 83, julio.

_____, 1995. núm. 95, marzo.

_____, 1996. núm. 105, marzo.

_____, 1998. núm. 123, enero.

_____, 1998, mayo.

Confederación Nacional de Productores de Café, 1998, *El Café en México, una producción de altura*, México.

Consejo Estatal de Productores de Café, 1989. *CNC*.

Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras, 1994, *¿Qué es la CNOC?*, México.

Cuarto Poder, 28 de junio de 1998.

De Peña Valencia, Gustavo, 1994. "Un tercer actor en el conflicto chiapaneco: las organizaciones autónomas campesinas", en *La Jornada del Campo*, 22 de febrero, México.

Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 29 de junio de 1996.

El Financiero, 10 de febrero de 1994.

_____, 6 de septiembre de 1996.

_____, 1 de abril de 1997.

_____, 4 de junio de 1997.

_____, 13 de junio de 1998.

_____, 17 de junio de 1998.

_____, 13 de julio de 1998.

_____, 7 de agosto de 1998.

_____, 7 de octubre de 1998.

Expansión, núm. 747, agosto de 1998.

Expreso Chiapas, 10 de noviembre de 1995.

_____, 8 de marzo de 1996.

_____, 1 de abril de 1997.

_____, 27 de octubre de 1997.

Gisseman, Roberto, 1997. "La comercialización de café de alta calidad, perspectivas y evolución", en: *Cafés de México*, núm. 115, marzo.

INCA RURAL, 1990, *Diagnóstico de la cafeticultura en el estado de Chiapas*, mimeo, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

INEGI-Comisión Nacional de Alimentación, 1997, *El sector Alimentario en México*, Aguascalientes, México.

Martínez Quezada, Alvaro, 1995, *Crisis del café y estrategias campesinas (El caso de la Unión de Ejidos Majomut en Los Altos de Chiapas)*, Universidad Autónoma de Chapingo, Dirección de Centros Regionales, México.

OIC, documento EB-3223/90, Londres, Inglaterra.

SAGAR-SAG, 1997, *Alianza para el Campo*.

SARH-INMECAFE-INCA RURAL, 1990. Memoria del Curso "La comercialización internacional del café en el sector social", San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, 26-28 de noviembre.

Secretaría de Hacienda del gobierno del estado de Chiapas, 1998, *Agenda estadística*, Chiapas 1997.

Unidad Cafetalera, 1990a. Suplemento, "Impulso a la autonomía clave de la producción", *Instituto Mexicano del Café*, abril, México.

_____, 1990b. Suplemento, abril.

_____, 1990c. núm. 9, septiembre.

Unión Estatal de Productores de Café, CNC. Diagnóstico. Consejo de Empresas Sociales Cafeticultoras de Chiapas, A. C., mimeo, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

Villaseñor Luque, Andrés, 1987, *La cafeticultura Moderna en México*, Futura, S.A., México.

LA PRIVATIZACIÓN DEL INGENIO EMILIANO ZAPATA Y SUS EFECTOS EN EL EMPLEO Y EL DESARROLLO REGIONAL

Gisela Espinosa Damián¹
Juan Manuel Aurrecochea

La zafra de prueba fue el 39. Antes de eso, del 37 al 39, el amigo Rubén agarró la cosa de meter el mayor número de campesinos y eso provocó el choque con los obreros. Entonces, los enemigos empezaron a azuzar a los obreros contra Rubén; los enemigos nativos de aquí del estado, los enemigos que habían venido, los políticos agazapados ahí y los enemigos de allá arriba que no les convenía que Rubén agarrara la batuta de esa cuestión ("Testimonios jaramillistas", en *El Zapatista Ilustrado*, junio de 1997).

Introducción

Escorpión... *Alacrán, arácnido pulmonado...* con un aparato venenoso en la extremidad, en la cola... se alimenta de presas vivas a las que mata o paraliza con el veneno... puede causar graves trastornos al hombre o la muerte de individuos débiles, dice el Diccionario Enciclopédico Grijalbo. Escorpión es el nombre del consorcio azucarero-refresquero que hoy posee el ingenio Emiliano Zapata de Morelos y que se vincula estrechamente a la producción de refrescos de la trasnacional Pepsico. La cabeza de este grupo, o más bien su peligrosa cola lleva el nombre de Enrique Molina

1 / Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica, Universidad Autónoma Metropolitana- Xochimilco.

Sobrino, el empresario que en menos de un lustro, con recursos financieros, pero sobre todo con buenas relaciones políticas en la administración "salinista", logró controlar la cuarta parte de la producción de azúcar mexicana y, en un lapso más corto aún, ganó el título de *Sugar King*.

Molina Sobrino y su consorcio son un botón de muestra del pequeño y poderoso grupo que en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, aprovechó las ventas de remate de las empresas públicas para hacerse vertiginosamente de riquezas y activos que poco antes pertenecían a todos los mexicanos. El ingenio de Zacatepec fue uno de esos bienes que pasaron a manos de la iniciativa privada. En realidad, este ingenio no era una empresa pública aunque así se manejara, sino una empresa social, una cooperativa que en 1937 formaron hombres del campo. En tierras de Zapata y a tan corta distancia de la Revolución, un proyecto de esta naturaleza con una base social campesina, era inevitablemente una transfiguración del "zapatismo". Conducido por Rubén Jaramillo, el proyecto de 1937 recogió su pasado reciente y su memoria en el nombre mismo con que se identificó el conjunto, pues la Cooperativa y el ingenio se llamaron "Emiliano Zapata". Un rápido escorpión tendría que dar el coletazo y cargar luego con un símbolo extraño a su ser, con un nombre contrario al espíritu que privatiza la riqueza.

Pero el grupo Escorpión no tuvo tantos méritos, encontró una presa más o menos fácil, aquel beligerante movimiento, aquel espíritu justiciero de los treinta, se había debilitado a fuerza de imposición, amenazas, represión abierta o soterrada, pero también con letales fajos de billetes, numerosas plazas, puestos, votos y favores. El "salinismo" encontró argumentos de más para convertir un proyecto social cooperativo en un proyecto privado.

La privatización del ingenio de Zacatepec, cierra un ciclo de historia regional que se inició en el "cardenismo", con la organización de la Cooperativa de Obreros y Campesinos Emiliano Zapata, y que terminó en los noventa, con su disolución y la venta del ingenio al más fuerte consorcio azucarero. La crítica situación que vive la región en los noventa se asocia a la privatización y al desempleo que esta

acción trajo consigo, pero expresa también los saldos de una vía de desarrollo que profundizó las desigualdades sociales, que degradó el ambiente, que corrompió la política y la vida social.

El foco inicial de esta investigación fue evaluar la magnitud del desempleo que antecedió a la privatización y las alternativas ocupacionales que se vislumbraban para los despedidos. Desde el principio fue evidente que las opciones de ocupación e ingreso para este numeroso grupo sólo podrían detectarse en el conjunto de la región, y que si en la década de los años treinta el establecimiento del ingenio convirtió a la caña y el azúcar en el centro de la vida socioeconómica y política; en la década de los años noventa, su privatización también tendría un impacto en todos los planos de la vida regional. Es por ello que este ensayo parte de una visión general de la privatización y sus efectos más directos, para abordar después la problemática y perspectivas de desarrollo en la región. El análisis de este pequeño universo permitió incorporar nuevos elementos y perspectivas ocupacionales y de desarrollo que el estudio de la agroindustria no hubiera arrojado, así como posibilidades socioeconómicas que en el corto y mediano plazo podría tener una región que hoy vive una grave crisis, pero todavía tiene grandes potencialidades.

Vale la pena aclarar que una parte importante de este análisis se basó en un extenso trabajo de campo que nos permitió recoger e intercambiar puntos de vista, ideas, diagnósticos y propuestas con diversos actores y sujetos sociales que hoy actúan en la región.

Del proyecto social al proyecto privado

El origen

La zafra de prueba del Ingenio Emiliano Zapata fue en 1939, dos años después de que un núcleo de campesinos encabezados por Rubén Jaramillo lograra el apoyo del entonces presidente, Lázaro Cárdenas, para constituir una cooperativa obrero campesina que

impulsaría la agroindustria cañero-azucarera en la región Centro del estado de Morelos. El proyecto reconciliaba a un sector rural con una actividad que para los campesinos morelenses había significado despojo territorial, expoliación, latifundismo, servidumbre, y que apenas un cuarto de siglo atrás había gestado una Revolución.

El movimiento "jaramillista" proponía un mando centralizado de las fases agrícola e industrial que no implicara el dominio técnico, económico y político del ingenio sobre los cañaverales. Tan malo era el recuerdo de los ingenios, que en un inicio hasta los obreros de la naciente cooperativa fueron identificados como rivales de los campesinos. Pronto se resolvería este conflicto y también muy pronto quedó claro que se trataba de establecer una empresa social autogestiva, en el lenguaje de los años treinta, de crear "una hacienda sin hacendados", una comunidad rural obrero-campesina. El primer Consejo de Administración estuvo presidido por Jaramillo y durante los cuatro años que tuvo la dirección del proyecto, la agroindustria logró buenos resultados técnicos, administrativos y económicos.

La Cooperativa Intervenida

Poco después, ya en el sexenio de Manuel Ávila Camacho y en plena época de la llamada "contrarreforma agraria", la Cooperativa fue vista como un poder económico y político que no mostraba incondicionalidad hacia el nuevo régimen. Así que en 1942 se decretó que el Consejo de Administración quedara sujeto a las decisiones de la gerencia, y que el gerente del ingenio tenía que ser nombrado directamente por el Presidente de la República. Años más tarde este nombramiento quedó en manos de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, y luego en las de su sucesora, Azúcar S.A. Para los socios cooperativistas la decisión fue igualmente vertical, pues en términos reales, desde 1942 se les había arrancado el control real de la empresa agroindustrial y había empezado un largo

periodo de desaciertos en el manejo técnico, administrativo y social del proyecto.

La Corrupción

Para los regímenes de la “Contrarreforma Agraria”, controlar la producción y procesamiento de caña de azúcar en Zacatepec, significaba no sólo manejar un gran negocio, sino la vida política y social de una zona en la que un movimiento campesino independiente y con una tradición “zapatista” hondamente arraigada, tenía que ser dominado a toda costa.

La rentabilidad económica de la agroindustria era indiscutible tanto los rendimientos de campo (toneladas de caña por hectárea), como la calidad de la caña (puntos de sacarosa) y los rendimientos de fábrica (kilogramos de azúcar por tonelada de caña) eran y son superiores al promedio nacional, así que las ganancias de la Cooperativa constituyeron un caudal de recursos utilizados primeramente para corromper a líderes y dirigentes obreros y campesinos y para enriquecer ilícitamente a la gerencia. Los puestos de poder de la empresa y de la Cooperativa también constituyeron una poderosa palanca para acceder a puestos políticos más importantes, y para solventar campañas políticas de gobernadores, presidentes municipales, etcétera.

La corrupción y el despilfarro destruyeron el proyecto original de la Cooperativa, y aunque durante décadas diversos núcleos de trabajadores y campesinos desarrollaron luchas por recuperar el control y devolverle el sentido económico y social que dio origen a la agroindustria, el manejo clientelar y corrupto de las ganancias y del propio capital de la Cooperativa, fue pervirtiendo irremediablemente las relaciones y objetivos de la empresa.

La nueva conducción y decisiones no buscaron mayor rentabilidad económica o social, sino mantener a toda costa el control político y las fuentes de enriquecimiento ilícito. La concesión de prebendas a la base (empleo, plaza, pago de tiempos extras, "avia-

durías", etcétera) fue condición y complemento para mantener a cabecillas y gerentes que privilegiaron intereses personales o de grupo al asumir puestos de mando y de control de la Cooperativa, con ello, además de convertir un buen negocio en una empresa ruinosa, se debilitó o se impidió la respuesta organizada de los cooperativistas.

Pero estas concesiones también fueron transformando de un modo errático, confuso y contradictorio la condición administrativa, legal y laboral de la Cooperativa y de sus agremiados: más que como Cooperativa, la agroindustria cañero-azucarera de Zacatepec, fue administrada como una empresa paraestatal; y los cooperativistas, más que como socios y dueños, actuaron como trabajadores de una empresa ajena.

¿Cooperativa o paraestatal? ¿socios o sindicalizados?

Contraviniendo la condición de las sociedades cooperativas, en 1964, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Azucarera de la República Mexicana, constituyó la Sección 67, integrada por trabajadores de campo. En julio de 1968, se reconoció a la sección 72, integrada por obreros, y a la 1, constituida por empleados del ingenio. Ya para 1987, de un total de tres mil 86 trabajadores y empleados de la fábrica, el 50% eran socios cooperativistas y el 93% estaban sindicalizados, todos los socios eran a la vez sindicalizados, aunque no todos los sindicalizados eran socios. Tanto la cooperativa como el sindicato fueron utilizados por los trabajadores, según la coyuntura y el caso, para defender sus derechos gremiales y laborales. En la práctica, el pasivo creciente del ingenio era un problema que no afectaba sus ingresos ni sus condiciones laborales.

Saqueo, despilfarro y mal manejo de un buen negocio

En agosto de 1991, a solicitud de la Financiera Nacional Azucarera (Finasa), se declaró la quiebra del ingenio Emiliano Zapata. Su pasivo acumulado ascendía a más de 253 mil millones de viejos pesos. El desvío de las utilidades de la empresa fue una de las causas de la quiebra, pero ya en los noventa y desde tiempo atrás,² la agroindustria operaba con números rojos, así que las mermas iban directamente contra el capital. Una de las fuentes del déficit fue la contratación de personal innecesario en la fábrica, excedido en alrededor del 70% en relación a las demandas técnicas del proceso. Pero ese no había sido el único problema: en 1987, cuando se empezó a impulsar el proyecto de reconversión productiva, se diagnosticó una situación caótica y ruinosa: había un gran desorden administrativo y contable, además, el pasivo de la Cooperativa, poco más de 19 mil millones de pesos, aumentaba gracias a una serie de malos manejos e inversiones poco rentables:

- a) Las papeleras Celfinasa, San Cristóbal y El Pilar, compraban bagazo empacado al ingenio a un precio de 2 mil 872 pesos por tonelada, pese a que el costo por tonelada ascendía a 8 mil 687 pesos, anualmente se perdían 547 millones de pesos, que obviamente constituían un subsidio a las papeleras;
- b) El equipo de futbol Zacatepec integrado en 1951 siempre arrojó pérdidas, pero la pasión futbolera mantuvo al Club con recursos

2 A fines de los sesenta, el Gobierno Federal celebró un convenio de asunción de pasivos y de restructuración operativa con el fin de lograr autosuficiencia financiera. En él se acordó la reducción de mil plazas, pero aún no se terminaba la liquidación de estos trabajadores, cuando se contrataron otras mil 500 plazas. En 1974, trabajaban 2 mil obreros en Zacatepec, mientras en el ingenio de San Cristóbal había mil, siendo que este último tenía una capacidad de molienda tres veces mayor.

de la Cooperativa, fue hasta 1985 ya en épocas de austeridad y aprovechando el malestar generado porque el equipo pasó a segunda división, que la directiva de la empresa se deshizo del equipo;

c) Años atrás se habían establecido corrales de engorda para más de tres mil cabezas de ganado, pero en 1984 sólo alojaban a 63 reses, el pago del personal y el mantenimiento de las instalaciones hacía perder anualmente a la Cooperativa de 12 a 15 millones de pesos, poco después se rentaron los corrales y se liquidó al personal convirtiendo los números rojos en una ganancia de 37 millones de pesos al año;

d) La tienda Conasupo, manejada por los trabajadores del ingenio, también era ruinosa; y

e) La refinación de azúcar constituyó otra sangría constante: en la zafra 1984-85, la refinación de 132 mil 827 Toneladas de azúcar tuvo un costo de 869 mil millones de pesos, mientras la prima por refinado fue de poco más de 398 mil millones de pesos, la pérdida neta era mayor a 470 millones de pesos.

En 1987, sólo la producción de alcohol y la fábrica de alimentos para ganado, creada en 1963, operaban con ganancias.

Los "socios" del cañaveral

A fines de los ochenta había 4 mil 928 socios cooperativistas (3 mil 398 ejidatarios y mil 530 trabajadores del ingenio). Aparentemente, el pasivo de la empresa había sido generado en la fábrica y en los "negocios" derivados del ingenio. Para los cañeros, ser socio no había representado grandes ventajas o privilegios, ya que tanto las condiciones y montos del crédito agrícola, como los precios de la caña y las formas de liquidación, estuvieron normados por decretos y convenios que operaron a nivel nacional. Eran exactamente

iguales para los cañeros que trabajaban para los ingenios privados, paraestatales o cooperativos.

El proyecto de reconversión de los años ochenta

El proyecto de reconversión elaborado en los últimos años de la década de los ochenta, proponía el saneamiento financiero de la empresa a través de la liquidación del personal innecesario, la racionalización operativa y administrativa de la fábrica y la asunción de sus pasivos por parte del gobierno federal. Se manejaba también la posibilidad de aumentar la capacidad de molienda del ingenio de seis a 12 mil toneladas diarias. Para el gobierno, la tarea más negra y difícil y por ello el mayor obstáculo para llevar al cabo el proyecto, era la liquidación de los trabajadores sobrantes, pues se preveía que defenderían su fuente de empleo contra viento y marea, y que la necesidad indiscutible de ocupación e ingresos sería aprovechada por los grupos de interés y control que manejaban la agroindustria, cuyo poder sólo se mantendría conservando su base social. También se empezó a rumorar entonces la posibilidad de disolver la Sociedad Cooperativa de obreros y campesinos, y la de crear otra, constituida sólo por cañeros, para manejar la Central de Maquinaria, los transportes y los talleres de reparación. Pero durante cuatro años, casi todo esto quedó en el papel, en proyectos y rumores.

Quiebra de la Cooperativa y Liquidación de los Trabajadores

De 1987 a 1991, sólo se enderezaron algunos malos negocios, otros tantos siguieron como antes, la planta de la fábrica quedó prácticamente igual. En esas circunstancias, la inflación, los intereses moratorios y las nuevas pérdidas, incrementaron un

pasivo de 19 mil 371 millones a la estratosférica cifra de 253 mil 357 millones.³ En un periodo en el que las políticas públicas se guían por vientos privatizadores, una empresa sumida en su pasivo, se perfiló de inmediato como candidata a pasar a manos, privadas. Así las cosas, el 22 de agosto de 1991, la Cooperativa fue declarada en quiebra. Ese mismo día se nombró una sindicatura de la quiebra representada por personal de Azúcar S.A., que quedó a cargo de la operación del ingenio.

Con la quiebra vino la temida liquidación, pero ahora no sólo del personal de más, sino de todo el personal del ingenio: más de tres mil trabajadores a quienes se asignaron 42 millones de nuevos pesos por concepto de liquidación. Esta operación encerró dos problemas: el primero fue la confusión sobre el carácter de la empresa (¿cooperativa o paraestatal?) y de los procedimientos legales para declarar la quiebra, disolver la Sociedad Cooperativa y liquidar a los trabajadores (como socios eran corresponsables del pasivo y tal vez se hubieran repartido deudas, como sindicalizados y asalariados tenían derechos laborales, cuando menos una liquidación); más allá de las discusiones jurídicas y legales nunca aclaradas suficientemente se optó por tratar a la cooperativa como lo que era prácticamente: una paraestatal, y los socios priorizaron su condición de trabajadores. De ahí se derivó el segundo problema: el monto de las liquidaciones, pues la Ley de Quiebras indica que el Contrato Ley (que norma las relaciones obrero patronales en la industria azucarera) deja de operar en estos casos. Así que según los trabajadores, se les estaba liquidando un tercio de lo que les correspondía. Pese a ello y en medio de protestas, casi todos aceptaron la liquidación.

3 Se registraron las cifras nominales del adeudo, aún cuando después, se redujeron tres ceros a la moneda y por tanto se redimensionaron las cantidades.

¿Proyectos productivos o liquidaciones encubiertas?

Sólo 182 trabajadores rechazaron esos montos por sus años de trabajo exigiendo una liquidación completa. Y recurrieron a formas de presión logrando que, en 1993, primero un grupo de 58 y después un grupo de 62, recibieran apoyos financieros de Sedesol para impulsar proyectos productivos y microempresas. La liberación de estos recursos no tuvo una lógica productiva ni de rentabilidad económica; de hecho, se dieron "financiamientos" al vapor, más para detener la beligerancia de los ex-trabajadores que para impulsar proyectos productivos; pero además, la asignación individual de los dineros estuvo asociada a derechos laborales como antigüedad, categoría, sueldo, etcétera, de cada despedido, y constituyó una especie de liquidación encubierta, aunque los trabajadores no tuvieron esa percepción, pues la demanda legal siguió su curso. Los logros del grupo renuente a la liquidación motivaron a otros, ya liquidados, a pedir la revisión de sus casos. En resumidas cuentas, estos recursos financieros no lograron resolver el problema laboral ni crear nuevas fuentes de empleo e ingreso, según la opinión de varios funcionarios, muy pocos se invirtieron en proyectos productivos o microempresas, según se había convenido con los financiados.

La Privatización

Mientras los trabajadores enfrentaban estos problemas, la Cooperativa fue "desincorporada" y se lanzó la convocatoria para su venta. En octubre de 1992, el grupo Xafra de los hermanos Pablo e Israel Brener pagó por el ingenio 67 mil 500 millones de pesos.⁴ Los nuevos dueños del ingenio reanudaron las relaciones laborales,

4 También en este caso se emplean las cifras registradas nominalmente, antes de la reducción de tres ceros a la moneda.

pero la liquidación había sido asumida por las instituciones del gobierno, no para sanear la empresa social y devolver el negocio a los cooperativistas, sino para limpiar el terreno a la iniciativa privada y entregarle un negocio "en bandeja de plata". Las ganancias de una empresa que manejada sin corrupción y clientelismo es de indiscutible rentabilidad económica, y que de acuerdo al proyecto original debía favorecer a obreros y campesinos morelenses, fueron a dar a manos de los hermanos Brener. Cuando los Brener tomaron las riendas del negocio, contrataron a 850 ex-obreros, a 100 eventuales y a 250 empleados de confianza, seleccionándolos entre los más jóvenes. Quedaron excluidos del ingenio los mayores de 40 años, es decir, la fuerza para el trabajo menos vigorosa y tal vez con más memoria histórica.

Pero el negocio agroindustrial tampoco quedó en manos de los Brener, el 13 de agosto de 1993, *El Financiero* publicaba: "Hace unas cuantas horas se cerró el trato por medio del cual el grupo Escorpión, presidido por Enrique Molina Sobrino compró otros cuatro ingenios". Entre ellos estaba el Emiliano Zapata de Zacatepec, y con él eran ya 10 las fábricas de azúcar manejadas por el grupo Escorpión. Molina Sobrino prominente refresquero de Pepsico, controló así el 25% del mercado nacional del dulce. Cuando los Brener eran dueños se rumoró la reducción del 14% de los cañaverales, pero Molina tiene otros planes para Zacatepec: casi duplicar el área de abastecimiento, semimecanizar la zafra y tal vez, automatizar algunas partes del proceso industrial.

La problemática de los despedidos

A mediados de 1994, de los más de 3 mil despedidos, mil 100 seguían laborando en el ingenio (entre obreros y empleados) y casi 2 mil quedaron definitivamente despedidos.

Encontrar alternativas de ocupación e ingreso para los reajustados, implica reconocer tres planos del problema: por un lado, las condiciones de los despedidos en tanto fuerza de trabajo (edad,

escolaridad, capacitación, etcétera); por otro, las alternativas de empleo asumidas en la práctica; y finalmente, el margen de posibilidades que la región permite para ampliar o emprender nuevas actividades productivas, es decir, el contexto y potencial económico regional.

Una muestra de 115 despedidos, indica que su promedio de edad es de 55 años y medio, edad difícil para insertarse en el mercado de trabajo, pero prematura para retirarse; el nivel de escolaridad de la mayoría (72%) es de primaria; el 34% está constituido por obreros calificados y el 40% no tienen ninguna calificación un bajo nivel de escolaridad, suplido por muchos de ellos, con una capacitación laboral que puede ser aprovechada en nuevas actividades. Después del reajuste, sólo el 9% de los despedidos está totalmente desempleado; el 36% se ha refugiado en actividades agropecuarias que seguramente desarrollaban desde antes, ya que muchos obreros eran a la vez cañeros; el 18% se dedica a diversos oficios soldadores, mecánicos, electricistas, herreros, pintores, fontaneros, carpinteros, etcétera; el 12% se ocupa en el comercio; y el resto son choferes, jornaleros o albañiles (véase cuadro 1). Las condiciones y perspectivas de desarrollo regional se abordan en el siguiente apartado.

Cuadro 1

Características de los despedidos
(muestra de 115 ex-trabajadores del Ingenio de Zacatepec)

<i>Edad</i>	
Mínima	26
Máxima	87
Media	56

Si bien los obreros despedidos fueron las víctimas más inmediatas de la privatización, la reconversión que implica el cambio de manos del ingenio está teniendo un fuerte impacto regional, no sólo sobre el área cañera que abastece a la fábrica de azúcar, sino sobre todo el entorno socioeconómico regional, cuya historia ha estado indisolu-

blemente ligada al ingenio y seguramente lo seguirá estando durante mucho tiempo. Lo que sucede en el ingenio "Emiliano Zapata" y las decisiones que tome el grupo Escorpión afectan y afectarán a una buena parte del sur, centro y oriente de Morelos, al complejo entramado de procesos productivos que se desarrollan aquí, y desde luego a los habitantes de esta rica región. Afectarán también al numeroso contingente de jornaleros que se desplaza año con año a la zafra azucarera. La privatización obligará a la región a cambiar. Obligado es también repensar la región.

Cuadro 1-b

<i>Frecuencia por grupos de edad</i>				
<i>Edad</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>Acumulado</i>
20-29	2	1.74	1.74	100.00
30-39	6	5.22	6.96	98.26
40-49	22	19.13	26.09	93.04
50-59	42	36.52	62.61	73.91
60-69	35	30.43	93.04	37.39
70-79	6	5.22	98.26	6.96
80 y más	2	1.74	100.00	1.74

Cuadro 1-c

<i>E s c o l a r i d a d</i>		
	<i>Frecuencia</i>	<i>%</i>
Primaria	83	72.17
Secundaria	11	9.57
Bachillerato	5	4.35
Profesional	3	2.61
Ninguna	13	11.3

La zona cañera que abastece al ingenio Emiliano Zapata se extiende por el Sur, Centro y Oriente del estado y abarca 14 municipios,⁵ pero su zona de influencia más directa es el Sur de Morelos, región que comprende los municipios de Zacatepec, Jojutla, Tlaltizapán, Tlaquiltenango, Puente de Ixtla y Amacuzac.

Cuadro 1-d

<i>Experiencia Laboral</i>		
	<i>Frecuencia</i>	<i>%</i>
Peones	47	40.52
Obreros calificados	40	34.48
Choferes	16	13.79
Empleados	6	5.17
Otros	7	6.03

Cuadro 1-e

<i>Ocupación Actual</i>		
	<i>Frecuencia</i>	<i>%</i>
Agricultura	40	34.48
Comercio	15	12.93
Desempleados	11	9.48
Chofer	11	9.48
Jornalero	8	6.9
Albañil	6	5.17
Ganadería	2	1.72
Oficios Varios	22	18.97

Carpinteros, soldadores, mecánicos, pintores, fontaneros, empleados, dibujantes, electricistas herreros, etcétera.

5 Los 14 municipios son: Emiliano Zapata, Yautepec, Cuautla, Tlayacapan, Yecapixtla, Villa de Ayala, Temixco, Xochitepec, Puente de Ixtla, Tlaltizapán, Zacatepec, Jojutla y Tlaquiltenango.

La problemática regional

La conurbación Zacatepec-Jojutla

En esta región se ubica la conurbación Zacatepec-Jojutla; que constituye la tercera concentración urbana del estado, sólo superada por Cuernavaca y Cuautla. No se trata de una mancha urbana continua, sino de un mosaico de poblados y ciudades muy cercanos, con estrechas interrelaciones en cuanto a empleo, abasto, servicios y comunicaciones. Si estos pueblos no conforman una sola urbe es porque las tierras de cultivo lo han impedido. Jojutla, la ciudad más grande del conjunto, constituye el centro comercial y de servicios, y su área urbanizada se extiende a lo largo de las carreteras Jojutla-Tlaquilenango, Jojutla-Higuerón y Jojutla-Tlatenchi, hasta unirse con varias localidades del mismo municipio y de Tlaquilenango. La segunda área urbanizada es Zacatepec. En ella, además del Ingenio están ubicadas una serie de empresas de servicios, medianas y pequeñas, directa o indirectamente ligadas al centro azucarero. Esta área urbana se extiende hasta el municipio de Tlaltizapán. La tercera y menos urbanizada, es San Nicolás Galeana y en ella se halla la unidad habitacional José María Morelos y otros asentamientos humanos; allí se ubican una serie de comercios, fondas y restaurantes, que se han establecido a lo largo de la carretera; las funciones que cumple Galeana son habitacionales y de servicios.

Este mosaico de ciudades y pequeños poblados incluye a más de 20 localidades, y a él se están uniendo el poblado de Xochocotla y el área urbano-turística del lago de Tequesquitengo. El conjunto de asentamientos definen a la región como el segundo eje de crecimiento urbano del estado, después del que conforman las áreas de Cuautla y Cuernavaca.

Una región privilegiada

La zona de influencia directa del ingenio de Zacatepec es una región privilegiada en varios aspectos: por un lado, el potencial y los rendimientos agrícolas son buenos debido a que las tierras son de buena calidad, al clima cálido y húmedo bonancible para la actividad agrícola, a los buenos temporales, y a que los sistemas de irrigación de Morelos se concentran casi en su totalidad en esta zona.

Por otro lado, la ubicación y la red de carreteras que existen al interior de la región y que comunican a ésta con el exterior, la coloca a un paso de cuatro mercados muy importantes:⁶ en el estado, Cuernavaca y Cuautla; y fuera de él, la zona metropolitana de la Ciudad de México y el Puerto de Acapulco. Finalmente, tanto sus recursos agrícolas y bellezas naturales, como su ubicación y comunicaciones, han convertido a la región en un eje de desarrollo agroindustrial,⁷ en un polo de atracción turística para la población regional y la del Distrito Federal, y en un centro comercial con un intenso movimiento.

Demografía y Territorio

Precisamente por ser ésta una región privilegiada, desde hace décadas ha sido una de las zonas más densamente pobladas y con

6 La moderna y rápida Autopista del Sol, que comunica al Puerto de Acapulco con la Ciudad de Cuernavaca, así como la Carretera Federal que comunica a la Ciudad de México con Acapulco pasando por Cuernavaca, Iguala y Chilpancingo, se enlazan con la región, pues ambas entroncan en la Caseta de Alpuyecá, que colinda con el poblado de Xoxocotla (parte ya del área conurbada) y queda a escasos kilómetros de Zacatepec y Jojutla. Al interior de la zona, la red de caminos es amplia y relativamente buena.

7 Allí se ubica el Ingenio Emiliano Zapata, uno de los más importantes del país y dos de los tres molinos de arroz de Morelos.

mayor presión demográfica sobre la tierra, tanto para uso agrícola, como para uso urbano. Entre 1970 y 1990 la población de la región Sur de Morelos ha crecido 62%.⁸ Hoy viven en el Sur de Morelos poco más de 200 mil habitantes. Aunque para el conjunto de la región la densidad demográfica es aceptable (141.53 hab./km²), Jojutla y Zacatepec, con 329.67 y mil 74.69 hab./km² respectivamente, se encuentran por arriba del promedio estatal de 242 hab./km², de por sí elevado, pues la densidad demográfica de Morelos es la tercera del país, sólo superada por la del Distrito Federal y la del Estado de México.

El crecimiento de la mancha urbana generado por el aumento natural de la población y de los fraccionamientos turísticos, se ha dado de manera desordenada y anárquica, ha avanzado sobre tierras agrícolas⁹ y ha traído como consecuencia diversos problemas: altos costos y dificultades para dotar de servicios a los nuevos núcleos de población, contaminación y degradación de los recursos naturales, particularmente agua y bosques, a la vez que ha generado un mercado de tierras especulativo,¹⁰ en el que la atomización de la tenencia de la tierra condujo a la venta y la renta encubierta o legal, de modo que por un lado hay un proceso de fragmentación de la tierra, pero por otro, hay un proceso de concentración territorial que favorece a fraccionadores urbanos y arrendatarios agrícolas.

8 En los setenta el ritmo anual de crecimiento poblacional fue de 4.2%, superior al nacional, pero en los ochenta el ritmo disminuyó para situarse en un nivel de 1.5%, menor al nacional.

9 Entre 1982 y 1992, en el estado de Morelos se dejó de cultivar el 32% de la superficie agrícola de alto rendimiento o de plano se incorporó al crecimiento urbano.

10 Se calcula que anualmente se renta entre el 20 y el 50% de las tierras de riego. Pese a que desde los años sesenta empezó la venta de tierras ejidales para usos urbanos y turísticos, a raíz de las modificaciones al artículo 27 y de la pérdida de rentabilidad de la agricultura, la venta de terrenos agrícolas se ha intensificado.

La Población Económicamente Activa

En la región sur de Morelos, el sector primario absorbe al 25% de la PEA, la actividad industrial al 29% y los servicios al 43%. Una buena parte de la PEA del sector secundario registrada en la región trabaja en Centro Industrial del Valle de Cuernavaca (CIVAC), dada la cercanía de este complejo fabril, por lo que la industrialización que aparece en la estadística no refleja la situación real de la región. En el Sur de Morelos, como en el estado, la economía muestra una fuerte tendencia a la terciarización, sector que domina el panorama ocupacional.

Actividades económicas de la región.

Aunque la vida económica de la región gira en torno al sistema productivo y a las relaciones sociales establecidas en la agroindustria cañero-azucarera y en los cultivos de arroz y hortalizas, que comparten y alternan el uso de tierra, agua y fuerza de trabajo, la economía regional también incluye la actividad pecuaria, un amplio sector de servicios y comercio, y una actividad turística numerosa;¹¹ de modo que, a diferencia de muchas zonas rurales del país, en las que sólo se desarrollan los sectores primario y terciario, en ésta podemos encontrar una economía ligada a la agricultura, la ganadería, la agroindustria, el turismo, el comercio y los servicios.

En principio pudiéramos pensar en una economía diversificada que tiende a un crecimiento sectorial equilibrado, sin embargo, ya

11 La región es conocida como la ruta de los balnearios, cuenta con varios centros turísticos, además del lago de Tequesquitengo y Las Estacas, están los balnearios de Issstehuixtla, La Plata, El Rollo, La Rivera, Iguazú, Real de San Nicolás, Apotla, Vista Hermosa, Tapalehui, Tequesclub, Villa Bejar, Los Tulipanes, Aquaplash, El Paraíso, Los Naranjos, Los Tulipanes, Tamai, entre otros.

señalábamos la tendencia a la terciarización, y además, la demanda de tierra, empleo y servicios que genera el aumento de la población ha encontrado las siguientes restricciones:

- a) Un territorio agrícola limitado y repartido de antemano, sobre el que opera una presión demográfica que propicia la atomización cada vez mayor de la tenencia de la tierra, atomización que restringe la ocupación y los ingresos familiares provenientes de la agricultura;
- b) Una ganadería que, pese a la abundancia local de esquilmos agrícolas, no puede competir hoy con la carne importada ni con el ganado de otras regiones del país engordado a base de pastos;
- c) Un sector agroindustrial que no crece y cuya capacidad de empleo es fija y limitada;
- d) Una actividad turística ligada escasamente con las necesidades e ingresos de la población regional; y
- e) Un sector terciario que crece numéricamente para distribuirse una demanda comercial y de servicios poco elástica.

Desde los años sesenta, la demanda creciente de empleo y de ingresos para la población que llega a la edad de trabajar se ha cubierto a través de dos vías: por un lado, la contratación de personal superfluo o innecesario en el ingenio de Zacatepec, ruinoso para el ingenio, pero insuficiente y con poco peso ante las necesidades regionales de empleo; por otro, el empleo fuera de la región, sea por migración definitiva o temporal, sea radicando en la región para trasladarse diariamente a Cuernavaca o Cuautla e inclusive al Distrito Federal, movimiento que se facilita gracias a la cercanía de las poblaciones y la red de carreteras del estado. El mercado de trabajo para la población de la zona no está circunscrito a la región. Los flujos de fuerza de trabajo son constantes y dinámicos y permiten

resolver aceptablemente las necesidades de subsistencia de la mayoría de la población.

El Sistema Agrícola y Agroidustrial

Desde hace décadas, el sistema productivo y las relaciones sociales y económicas que se establecen en torno a las agroindustrias cañero-azucarera y arroceras, y el cultivo de hortalizas, han sido los ejes de la vida regional.

Este sistema descansa en dos recursos naturales: tierra y agua, cuya importancia es equivalente. El riego es relativamente más económico que en otras partes del estado y del país, ya que los canales aprovechan las pendientes del suelo y el curso de los ríos (riego rodado),¹² de modo que se ahorran costos de construcción, mantenimiento y energía, aunque se desperdicia mucha agua.¹³ Este sistema data de hace siglos y se nutre de los ríos Yautepec, Cuautla, Tembembe, Apatlaco y Chalma. Debido a la creciente contaminación provocada por los desechos industriales y domésticos de origen urbano, hoy está en riesgo la reproducción de este sistema productivo.

Los cañaverales del ingenio incluyen 25 mil hectáreas, casi en su totalidad de riego, que ubican en el Centro, Sur, y Oriente del Estado. La práctica de rotación de cultivos para descansar la tierra

12 En la zona hay 60 presas derivadoras y mil 104 canales de distribución. De 1970 a 1987, el área irrigada creció en casi 450%, al pasar de 11 mil 425 hectáreas a 31 mil 11 hectáreas. Este gran crecimiento de la superficie irrigada ha traído como consecuencia la escasez y competencia por el líquido entre productores y cultivos.

13 La eficiencia en el uso del agua del Distrito de Riego es del 35%, 13 puntos por abajo del promedio nacional. La baja eficiencia se debe a: falta de obras de control, baja capacitación técnica de los canaeros, ausencia de supervisión especializada, defectuoso estado de la infraestructura hidráulica, presas y canales azolvados y falta de revestimiento de los canales.

y racionalizar el uso del agua¹⁴ tiene gran arraigo en la región, de modo que aún cuando el área de abastecimiento incluye las 25 mil hectáreas, en promedio se ocupan 13 mil anuales con caña,¹⁵ el resto se destina a la siembra de arroz, hortalizas, cebolla, jícama, tomate de cáscara y okra principalmente, maíz y otros cultivos. La rotación implica que, tanto los recursos naturales, tierra y agua, como la fuerza de trabajo, alternen su uso y den lugar a un sistema productivo regional complejo y diversificado, en el que la caña y el azúcar son el centro y el eje articulador del conjunto.

El crédito para los cañaverales y el arroz se tiene relativamente garantizado: en el primer caso se otorga a través del ingenio, en el segundo, a través de los molinos de arroz. Como ambos productos abastecen a las agroindustrias y estas constituyen su único comprador, la recuperación del crédito se hace a través de liquidaciones en las que al valor total de la cosecha entregada por cada productor, se le descuenta el crédito individual del cultivo y gastos prorrateados de comercialización. Tal parece que en la región, ni cañeros ni arroceros tienen cartera vencida. En el caso de las hortalizas, cuyo costo de producción es muy elevado, la habilitación proviene de Banrural y de la Banca privada, que emplean los mecanismos usuales de acreditamiento.

Al finalizar la década de los ochenta, participaban en la agricultura regional alrededor de 9 mil 500 productores (8 mil 100 ejidatarios y mil 400 pequeños propietarios) organizados en 73 Sociedades de Productores Cañeros y en la Unión de Productores de Arroz "Plan de Ayala", que integra a cuatro mil ejidatarios. Como hay rotación de cultivos, en los años de descanso de la caña, más o menos el 40% de los productores siembran arroz (en Primavera-Verano) y

14 Los ejidos se encuentran divididos en campos compactos que se dedican a las mismas siembras en cada ciclo agrícola, y los riegos se realizan por tablas o mosaicos formados por parcelas de distintos propietarios.

15 En la zafra 1986-87, de las 12 mil 913 hectáreas cañeras, 3 mil 320 se sembraron con plantilla, y 9 mil 592 fueron socas y resocas. En esta región las plantaciones de caña se renuevan cada cuatro años en promedio.

hortalizas o maíz (en Otoño-Invierno). Las labores de cultivo del cañaveral ocupan estacionalmente a alrededor de 3 mil 500 jornaleros y en la zafra a 2 mil 500 ó 3 mil cortadores que en su mayoría vienen de Oaxaca, Guerrero y Puebla. Tanto el cultivo del arroz como la horticultura ocupan gran cantidad de fuerza de trabajo especializada, que se cubre mayoritariamente con jornaleros de la región. En la producción fabril, hasta antes de la quiebra, el personal del ingenio ascendía a 3 mil 86 trabajadores entre obreros y empleados. En resumen, al comenzar los años noventa, alrededor de 18 ó 20 mil familias, más o menos 100 mil habitantes, vivían total o parcialmente de las actividades agrícolas o agroindustriales desarrolladas en la región. Pero además, los ingresos de los productores, jornaleros y cortadores de caña, así como los salarios de los trabajadores del ingenio y de los molinos de arroz, generaron un consumo y una demanda de servicios que alentó el crecimiento del sector terciario regional y constituyó a su vez una fuente de empleo e ingresos de la PEA dedicada al comercio y los servicios. Se llegó a calcular que la sobrevivencia de 200 mil habitantes de Morelos, el 25% del total estatal, dependía total o parcialmente del sistema agrícola y agroindustrial de la región.

Los cañaverales de Morelos son altamente productivos: sus rendimientos técnicos superan en un 53% a los rendimientos nacionales (114.8 Ton/Ha en la región contra 74.34 la media nacional). Pero no sólo se produce mucha caña, sino que ésta es de calidad superior, ya que su contenido de sacarosa es también más alto que el promedio nacional: 12.45% puntos de sacarosa en la región, contra 11.81% a nivel nacional.

El ingenio Emiliano Zapata es uno de los más eficientes y productivos de México. Su capacidad de molienda es de 6 mil toneladas de caña diarias, pero ha llegado a moler hasta 7 mil. Tiene altos rendimientos de fábrica (103.6 kg. de azúcar por tonelada de caña, contra 83 que es la media nacional). Pese a que su maquinaria es de hace muchos años, se han modernizado algunas partes del proceso, esto, sumado a la eficiencia operativa de la fábrica, da

como resultado que el ingenio sea uno de los que menos tiempos perdidos presenta entre los ingenios del país.

La calidad y rendimientos del arroz morelense son muy superiores al grano que se cultiva en el resto del país: mientras en Morelos el rendimiento promedio es de siete toneladas por hectárea (se llegan a producir hasta diez), la media nacional se ubica entre 1.8 y dos toneladas por hectárea; además, el tamaño, color y calidad del grano colocan al Arroz Jojutla como uno de los mejores del mundo. Esta superioridad en calidad y rendimientos es producto de un sistema tradicional de cultivo que emplea mucha fuerza de trabajo especializada y arroja altos costos (hasta cuatro veces mayores que los de otras regiones arroceras). Durante varios años se compensaron los altos costos y la calidad con sobrepagos, pese a ello, la tendencia desde hace 30 años, ha sido a la reducción de la superficie sembrada, de 8 mil hectáreas en 1960 a alrededor de 3 mil 500 en los ochenta.

El arroz de la región se beneficia en tres molinos: "Arrocera de Morelos", empresa privada ubicada en Puente de Ixtla, "San José" y "Buenavista", empresas sociales formalmente operadas por la Unión de Productores de Arroz "Plan de Ayala", ubicados respectivamente en Jojutla y Cuautla. El carácter privado o social de cada uno implicaría formas de gestión distintas, sin embargo, desde hace mucho, los molinos de "San José" y "Buenavista" han sido manejados como paraestatales en los que ha privado la corrupción y el desvío de utilidades, de modo que arrojan números rojos. Pero a este manejo inadecuado de las empresas se suman otros problemas como las restricciones para vender el arroz envasado a centros comerciales, donde el precio de venta es mayor.¹⁶ Entre los últimos años de la década de los ochenta y los primeros de los noventa, el

16 En 1986, las arroceras ejidales sólo vendían a mayoristas de la Ciudad de México y del Bajío. El costo del kilogramo envasado era de 710 pesos, pero el precio al mayoreo autorizado sólo era de 675 pesos. Obviamente la venta arrojaba pérdida.

problema financiero y operativo de las empresas sociales se agudizó debido a que el dueño de la "Arrocera de Morelos" (Angel Morales) fue nombrado gerente del Molino "San José", y con ello se crearon las condiciones para que el empresario combinara su negocio particular con el manejo de créditos, estímulos fiscales y ventajas de la empresa social. La fortuna de los Morales se acrecentó al igual que el pasivo de la empresa ejidal. Las pérdidas han ido acumulando un pasivo de poco más de 20 millones de pesos.¹⁷

Las hortalizas requieren de mucha agua, consumen gran cantidad de fuerza de trabajo, demandan fuertes inversiones, pero tienen altos riesgos en la comercialización. La cebolla, el tomate verde o de cáscara, el pepino, la jícama (que comparte las mismas condiciones que las hortalizas), la okra, la calabacita, el epazote y el pápalo son los más usuales en la región. Sus costos de producción superan en un 45% ó 50% al costo de la caña y del arroz. A las altas inversiones que demandan, se suma la dificultad para obtener crédito, pues mientras los cañaverales y el arroz lo tienen garantizado, los cultivos hortícolas se sujetan a reglas de la banca privada y de Banrural, prácticamente iguales en la actualidad. Esta situación ha traído como consecuencia que, desde hace muchos años, proliferen el rentismo de tierras en rotación, sobre todo de los productores de más bajos recursos, que no tienen acceso al crédito ni están dispuestos a apostar sus inversiones en mercados altamente riesgosos. En la región es bien sabido que con el cultivo de hortalizas la gente puede volverse rica o paupérrima de un momento a otro, ya que si "le pegan al precio" es como ganarse la lotería, pues recuperan su inversión multiplicada; pero si el precio está a la baja es posible que ni siquiera recojan la cosecha. El mercado de hortalizas se encuentra dominado por bodegueros y comerciantes de la Central de Abasto de la Ciudad de México, que compran huertas

17 Esta cifra ya había sido convertida a "nuevos pesos", es decir se habían reducido tres ceros a la cifra original.

en campo y se encargan de la cosecha, lo que hace descansar el riesgo del cultivo en el productor.

Esquivando la crisis.

Durante la década de los años ochenta, el retiro de la inversión y el crédito públicos para el agro y la rápida apertura comercial, gestaron una aguda crisis en casi todo el campo mexicano, sin embargo, algunas de las actividades económicas más importantes de la región lograron mantenerse a flote gracias a varios factores:

- a) En el sector primario regional se mantuvo la cobertura de acreditamiento para cañaverales, arroz y hortalizas, mientras en casi todo el campo se desplomaba el crédito rural de la banca de desarrollo. Además, el Decreto Cañero de 1979, que indexó la cotización de la caña al índice de precios del Banco de México, el sobreprecio del arroz Jojutla, que premiaba la calidad del grano, y los precios de las hortalizas que fueron de los menos afectados por la apertura comercial permitieron que el ingreso rural no cayera tan drásticamente como en otras regiones del país;
- b) En cuanto a las agroindustrias, los molinos de arroz mantuvieron constante su planta de trabajadores, y en el ingenio Emiliano Zapata hubo nuevas contrataciones, que si económicamente fueron ruinosas, socialmente permitieron la subsistencia de miles de familias; y
- c) Las actividades comerciales y de servicios no sufrieron el desplome que vivió el sector terciario en otras partes del país, gracias a que la actividad económica regional mantuvo cuando menos la misma escala que en años anteriores. La afluencia turística se ha mantenido, pero esta actividad, como veremos más adelante, tiene menos importancia de la que parece en la economía de la región.

Así pues, a fines de los ochenta, aunque la actividad económica regional no estaba en "jauja", tampoco presentaba el cuadro de aguda crisis que ya vivía la mayor parte del campo mexicano.

Una crisis ineludible

Fue hasta el final de la década de los ochenta y en los noventa, cuando las tendencias empezaron a cambiar de sentido y cuando las tendencias empezaron a cambiar de sentido y cuando el panorama económico regional se tornó preocupante:

La actividad agrícola

a) Caña de azúcar

El nuevo Decreto Cañero, que entró en vigor en 1992, estableció que el precio de la caña sería un porcentaje fijo (54%) del precio del azúcar. La disposición ha sido negativa para los cañeros, pues al retirarse la paraestatal Azúcar, S.A. de la regulación y control del mercado del dulce, se ha generado una sobreoferta que deprimió los precios en todo lo que va de los noventa, así, en términos reales, el ingreso cañero ha disminuido con respecto a los ochenta.

Por otra parte, los cañaverales se redujeron en un 37% entre 1987 y 1992, debido a que cuando se elaboró el proyecto de reconversión del ingenio (1987) empezaron a circular rumores relacionados con el despido y la disolución de la Cooperativa, y muchos cañeros abandonaron el cultivo; la posterior quiebra de la industria y su privatización, acentuaron la incertidumbre.

Es previsible que la tendencia negativa de los últimos años se revierta, pues el plan del Grupo Escorpión es alcanzar la producción de un millón y medio de toneladas de caña para la zafra 97-98, es

decir aumentarla en un 100% en tres años.¹⁸ Para conseguir este objetivo, la gerencia del ingenio se propone incorporar al cultivo de caña alrededor de tres mil hectáreas anuales hasta alcanzar 16 ó 17 mil hectáreas en producción en 1997. Los planes del ingenio incluyen además la modernización de los sistemas de cultivo y zafra. En la zafra se han comenzado a sustituir las grúas para recoger la caña por alzadoras mecánicas que, según la superintendencia de campo del ingenio, ahorra unos 50 centavos por tonelada, y aunque reduce el número de cortadores, aumenta el ingreso por cortador ya que al aligerarse el trabajo se corta mayor cantidad de caña. En cuanto al cultivo, el ingenio plantea fomentar la fertilización mecánica a la que se resisten los cañeros y sustituir el actual sistema de limpia, incrementado el uso de herbicidas que eliminan la labor conocida como raspadilla.

b) Arroz

En cuanto al arroz, la apertura comercial propició la caída del precio del grano regional y el Estado dejó de proteger la producción de Morelos,¹⁹ obligando a los productores morelenses a competir con los de otras regiones del país que producen con menores costos, aunque un grano de inferior calidad; para colmo, al abrirse las fronteras del país entró arroz del sudeste asiático, mucho más barato que el de Morelos. Cayeron los ingresos por concepto del grano; la superficie sembrada se ha reducido en un 15% entre 1990

¹⁸ En la zafra 1994-1995, se cosecharon 820 mil toneladas, y para la zafra 1996-1997 se molieron 980 mil 223 toneladas de caña, es decir, los planes del grupo Escorpión se han cumplido cabalmente.

¹⁹ El sistema de precios de arroz ha cambiado completamente: desapareció el precio de garantía y el sobreprecio que daba el Estado al arroz de Morelos; primero, por un "precio de concertación" y un estímulo de ASERCA, y ahora con Procampo vuelven a cambiar las condiciones.

y 1994, al pasar de alrededor de 3 mil 500 a 3 mil 100 Hectáreas; pero lo realmente grave es que se ha estado sustituyendo la variedad Jojutla por la Sinaloa, y las prácticas ancestrales del cultivo, que arrojaban un producto de excelente calidad y le daban trabajo a una gran cantidad de jornaleros locales, se están abandonando para adoptar métodos de cultivo más simples, menos costosos y con menor uso de fuerza de trabajo, que dan un grano de calidad inferior; el cambio implica además un costo cultural y ecológico que tendrá que pagarse en el mediano plazo. Actualmente, se calcula que sólo el 30% de la superficie arroceras se cultiva con las prácticas tradicionales.

Cuadro 2

Superficie cosechada y producción de caña de azúcar en la zona de abastecimiento del Ingenio Emiliano Zapata (1974-1994)

<i>Zafra</i>	<i>Hectáreas</i>	<i>Toneladas</i>	<i>Ton/Ha.</i>
74-75	11 026	1 124 347	102.00
79-80	11 393	1 295 167	104.90
83-84	11 975	1 186 014	99.00
84-85	11 670	1 280 891	109.80
88-89	11 622	1 150 506	99.00
89-90	11 349	1 219 849	107.50
90-91	9 836	1 114 219	113.30
91-92	7 834	872 396	111.30
92-93	8 140	886 728	108.90
93-94	8 226	737 136	89.6*

*El bajo rendimiento responde a una tendencia cíclica que se presenta más o menos cada lustro.

FUENTE: Superintendencia de campo.

Ingenio Emiliano Zapata.

La crisis arroceras de Morelos, es producto de una política de comercialización desastrosa. Los molineros, aprovecharon durante mucho tiempo la protección estatal y el manejo del crédito para el cultivo,

para hacer grandes negocios sin necesidad de emprender una política de mercado acorde al costo y la calidad del Arroz Jojutla. Muchos arroceros opinan que para hacer rentable la actividad y evitar pérdidas y subsidios, se tendrían que haber buscado nichos de mercado, dentro o fuera del país. Una de las prácticas frecuentes de los molineros ha sido que en la venta de arroz Jojutla, mezclan éste con el Sinaloa, para aprovechar, por un lado el prestigio del arroz Jojutla (elevar el precio), y por otro, sus estímulos fiscales y el bajo costo del arroz Sinaloa (para abaratar el costo).

c) Hortalizas

En cuanto a las hortalizas, la contaminación del agua de riego, por desechos residuales urbanos e industriales, ha conducido a la prohibición de su cultivo en más de tres cuartas partes del área de riego de Morelos, según el decreto del 24 de octubre de 1991 que establece la Norma Técnica Ecológica NTE-CCA 033/91.²⁰ La prohibición ha forzado a los agricultores a una reconversión productiva cuyas limitaciones técnicas impiden la adopción de alternativas económicamente rentables. Debido a la restricción ha disminuido la superficie hortícola en alrededor de un 40%, y no de un 80% como debería de ser, porque la gente sigue sembrando "a valor mexicano" en las zonas vedadas. Como la norma ecológica establece que para obtener crédito, los productores requieren la autorización de la Comisión Nacional del Agua, sólo pueden incurrir en la siembra clandestina productores solventes que no dependen de la Banca, por lo que la prohibición ha agudizado el fenómeno del rentismo.

20 El decreto restringe el cultivo de más de 30 hortalizas.

Cuadro 3

Estructura de los cultivos de la Región Sur de Morelos
(Ciclos OI 92-93 y PV 93-93, riego y temporal)
Centro 1 Sur, Galeana

<i>Cultivo</i>	<i>Superficie (has.)</i>		<i>Producción</i>	
	<i>Sembrada</i>	<i>Cosechada</i>	<i>Toneladas</i>	<i>Valor N\$</i>
Caña ¹	9 255	6 213	689 336	65 999 692
Maíz ²	8 914	8 911	13 876	12 374 105
Arroz ³	1 464	1 464	11 635	11 053 250
Cebolla	1 520	1 520	17 662	9 168 142
Jicama	722	722	21 660	8 867 940
Tomate C.	349	348	4 852	8 252 602
Frutales	456	394	6 618	6 981 250
Otros ⁴	2 233	2 233	6 298	4 141 244
Okra	238	238	2 308	2 450 942
Nardo	58	58	754	2 344 550
Sorgo G.	1 964	1 964	3 928	1 774 820
<i>Suma</i>	<i>27 173</i>	<i>24 065</i>	<i>778 927</i>	<i>133 408 537</i>

\1 Este dato sólo incluye la superficie de los municipios de la Región Sur de Morelos, en el área de abastecimiento del Ingenio Zacatepec se cosecharon 8 mil 226 hectáreas en 1994. La superficie cañera de estado abarca 16 mil 697 hectáreas sembradas; estas incluyen plantillas del área del Ingenio Emiliano Zapata y cañas que abastecen a La Abeja Casasano, el otro Ingenio que existe en Morelos.

\2 El aumento del precio relativo del maíz en 1990 alentó el crecimiento de la superficie maicera después de un largo periodo en que la tendencia había sido a la disminución de la milpa. Por otra parte, de las casi 9 mil hectáreas reportadas en el cuadro sólo unas 3 mil son de riego. Dos terceras partes de esta superficie son de temporal.

\3 La superficie arroceras del estado es de 3 mil hectáreas.

\4 Cacahuete, yuca, pepino, jitomate, pápalo, chile verde, frijol grano, frijol ejote, calabacita, avena, flores, sandía, melón berenjena, cundeamor, muzu, zempoaxóchitl, principalmente.

En 1993, la estructura de cultivos en el Sur de Morelos, según SARH (véase cuadro 3).

La estadística muestra la relativa disminución de los cañaverales y el aumento de la superficie maicera. La incertidumbre que

vivió la agroindustria cañero-azucarera y la contaminación del agua, que ha provocado la sustitución de hortalizas por maíz, explican parte de los cambios. Sin embargo, el maíz no es una opción económicamente atractiva en la región como se apreciaba en el cuadro 4.

Cuadro 4

Comparativo de rentabilidad de cultivos de la zona de riego, 1994
(por hectárea)

<i>Cultivo</i>	<i>Costos e Intereses</i>	<i>Valor total de la Producción</i>	<i>Utilidad Neta</i>
Caña	6 112	11 517	2 049
Arroz	8 624	8 776	76
Maíz	2 249	2 100	-149
Frijol	1 765	2 700	935
Cebolla	13 670	17 500	3 830
Jícama	12 331	20 000	7 669

FUENTE: Superintendencia de campo. Ingenio Emiliano Zapata.

La ganadería

La apertura comercial también impactó la rentabilidad y mercadeo de la actividad ganadera, pues las importaciones de carne de Centroamérica presionan a la baja los precios de la carne, y el crecimiento del hato ganadero regional había conducido a un sobrepastoreo de las tierras de agostadero, de modo que, sobre todo durante la época de estiaje, la engorda tiene que complementarse o basarse en costosos alimentos balanceados que impiden la competitividad (véase cuadro 5).

Cuadro 5
Ganadería del Sur de Morelos (1992)

<i>Especie</i>	<i>Cabezas</i>	<i>Miles de N\$</i>
Bovino	28 005	104 250
Porcino	14 323	6 203
Ovino	1 180	207
Caprino	15 313	3 532
Equino	12 204	10 906
Aves	8 816 318	61 487
Colmenas	7 474	1 442

FUENTE: INEGI. Anuario estadístico del Estado de Morelos. Edición 1993.

Privatización y empleo

La quiebra del ingenio de Zacatepec, fue acompañada del despido definitivo de alrededor de 2 mil trabajadores.²¹ Los despedidos representan casi el 69% de la PEA ocupada en el sector secundario del municipio de Zacatepec y más del 13% de la regional. El impacto inmediato fue sobre 15 ó 16 mil habitantes que dependían directamente del salario del ingenio, pero el empobrecimiento súbito de estas familias se tradujo también en una contracción del consumo y de la demanda de servicios, que a su vez ocasiona una contracción del comercio, calculada en un 40%. La liquidación de los trabajadores del ingenio fue un duro golpe a la economía regional,

21 Aunque la liquidación incluyó al 100% del personal de la fábrica, es decir a 3 mil 500 trabajadores, la recontratación que realizó el grupo Xafra primero, y posteriormente el grupo Escorpión, permitió la reincorporación de 850 trabajadores en el ingenio, por lo que el número de personas que quedaron realmente sin ocupación en la fábrica es de 2 mil 650.

más aún si se advierte la debilidad económica del periodo y el contexto adverso que restringe las alternativas.

En los noventa, la economía regional ya no pudo esquivar la crisis. Independientemente de sus causas, el resultado para la población de la zona es una caída de los ingresos familiares y de la ocupación; ambos factores inciden en un deterioro de las condiciones de vida de la población y/o en una pérdida de rentabilidad de la actividad productiva, principalmente la agropecuaria.

El reajuste de personal en el ingenio, la caída del precio del arroz, la restricción a la siembra de hortalizas, el estancamiento de la actividad ganadera, la contracción del comercio, y la tendencia a modernizar procesos productivos agrícolas e industriales desplazando fuerza de trabajo, definen los nuevos rasgos, tendencias y problemas del desarrollo regional.

Tendencias, retos y perspectivas

En la Región

Desde hace décadas, el mercado de trabajo para los pobladores ha rebasado los marcos regionales, pues Cuautla, Cuernavaca y la Ciudad de México, constituyen un polo de ocupación atractivo por su cercanía y las buenas vías de comunicación. En este sentido, la generación de empleos para la población regional no sólo descansa en el potencial productivo de la zona. Pese a la existencia de este amortiguador, las tendencias de la actividad económica, indican que para las nuevas generaciones, que apenas buscan o buscarán empleo, y para una parte de los que hoy lo tienen, las opciones ocupacionales en la actividad agrícola son limitadas, pues sobre una base territorial fija o decreciente, por la expansión de las urbes, en la que procesos productivos más modernos están desplazando fuerza de trabajo, la PEA agrícola tiende a reducirse. Los límites de empleo que enfrenta la agricultura no significan que esté imposibilitada para generar mayores ingresos. Sin embargo, la tendencia

ocupacional obliga a pensar que serán principalmente otras actividades económicas las que absorban a la nueva y creciente oferta de trabajo.

Fortalecer la tendencia a la terciarización de la economía regional en un momento en que están cayendo el empleo y los ingresos de las actividades productivas sería un error, ya que el comercio y los servicios dependen en buena medida de los ingresos productivos. En este sentido, es mucho más importante y estratégico fortalecer la producción agropecuaria, agroindustrial e industrial, antes que el comercio y los servicios.

La agricultura seguirá girando en torno a la agroindustria cañero-azucarera. Considerando los planes de expansión del Grupo Escorpión, no sólo es previsible que los cañaverales seguirán ocupando la mayor parte de las tierras de riego, sino que ocuparán una superficie mayor. Sin embargo la actividad tenderá a tecnificarse aún más y es previsible que ocupe relativamente a menos trabajadores, tanto en la fábrica como en el campo.

Si la modernización del cañaveral es irreversible, existen posibilidades de empleo e inversión en las actividades de servicios que se requieren tanto para el cultivo, como para la zafra (maquinaria agrícola y de transporte, empresas de mantenimiento, etcétera). El impulso de este tipo de actividades puede provenir de los propios pobladores y ex-trabajadores del ingenio (las liquidaciones podrían financiar algunas microempresas), pero también sería importante que las pocas políticas de fomento y aliento a la empresa social, como los recursos financieros que otorga el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad o alguna otra institución pública se inscriban en este renglón. El Estado no debiera deshacerse del problema.

La caña podría tener usos alternativos, diferentes a la extracción de azúcar.

- a) Una de ellas es su aprovechamiento como materia prima para la elaboración de alimentos para animales.²² Es posible instalar fábricas de alimentos, o bien molinos individuales operados por los propios agricultores que tienen integrada su producción pecuaria;
- b) Otra posibilidad en estudio, más compleja y de mayor envergadura, es destinar caña para producir etanol, un combustible para automóviles usado ya en Brasil. Hay un proyecto elaborado que plantea reconvertir un trapiche ubicado en Yautepec para destinarlo a este fin.²³ En ambos casos, y en general para cualquier destino alternativo de la caña, está el problema del financiamiento, pues hasta ahora la única posibilidad de conseguir crédito para este cultivo es a través del ingenio; y
- c) Existen amplias posibilidades para el empleo productivo de los derivados de la caña: el uso de la melaza y otros subproductos para la fabricación de alimento para ganado (Zacamel), la utilización del bagazo para fabricar aglomerados o como base para la elaboración de celulosa para papel, para carbón activado, etcétera. Algunas de estas alternativas ya han sido experimentadas por administraciones anteriores del Ingenio Emiliano Zapata y la investigación sobre el tema es muy amplia, sin embargo, de acuerdo con el Decreto Cañero vigente, todos los subproductos de la caña pertenecen al ingenio. De manera que la posibilidad de nuevas actividades productivas a partir de subproductos, tendría

22 De hecho hace unos años operaba en Tlaquiltenango una fábrica de alimento para ganado que pagaba mejor la caña que el Ingenio, sin embargo cerró por presiones de este último, ya que los cañeros estaban vendiendo caña acreditada por el ingenio a la fábrica de alimentos.

23 El proyecto fue elaborado por Alberto González Corrales, *Integración industrial de la planta Francisco Ayala de Yautepec, Morelos; para la producción de etanol a partir de la caña de azúcar*. Tesis. Universidad Autónoma Agropecuaria Antonio Narro. 1994, Saltillo, Coahuila.

que ser por iniciativa del Grupo Escorpión, o mediante un acuerdo con él como proveedor de la materia prima.

Por razones de empleo, cultura, conservación del medio ambiente y calidad del producto, es recomendable conservar el arroz tradicional Jojutla, preservando las prácticas artesanales de cultivo. Para ello es necesaria una política de comercialización que coloque el arroz de Morelos en nichos preferenciales del mercado, donde se valore el esfuerzo de los agricultores morelenses y la calidad de su producto. Esta política puede ser favorecida ya que los molinos han pasado a manos del sector social.

La solución al problema de la contaminación del agua, que por ahora restringe el cultivo de hortalizas, rebasa las posibilidades de los agricultores y de las autoridades locales. El problema se origina en las ciudades (Cuernavaca y Cuautla), y en el corredor industrial, aunque sus efectos se viven con mayor gravedad en la ruta de los ríos, y son la autoridades estatales y federales las que deben tomar cartas en el asunto, de otro modo, la horticultura regional va a desaparecer.

La única forma de ampliar la ganadería de bovinos radica en abaratar su engorda, incorporando alimentos que aprovechen los esquilmos y los forrajes que se producen en la región y su entorno, evitando a la vez el sobrepastoreo y fomentando una ganadería semiestabulada de bovinos.

La ganadería de caprinos y ovinos podría ser una opción atractiva, toda vez que, según técnicos de SARH, tienen un mejor rendimiento de carne por superficie que los bovinos.

Otra alternativa es orientar parte de la ganadería a la producción de leche y derivados; existe ya un proyecto para establecer, siguiendo el modelo de Chipilo, una cuenca lechera en Chiverías, muy cerca de Zacatepec.

Hace pocos años la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del estado, planteó la posibilidad de establecer en el Sur de Morelos un rastro TIF (Tipo Inspección Federal) como parte del corredor agroindustrial que incluye a Morelos, parte de Guerrero y

el Estado de México. Este proyecto, que aprovecharía las posibilidades del mercado de carne en canal de la ciudad de México, implicaría un cambio radical para la ganadería regional.

En el sector secundario existen amplias posibilidades. La infraestructura regional y la cercanía de los mercados de Acapulco, Cuernavaca y la zona metropolitana de la Ciudad de México, hacen de la región un polo atractivo para la industria. La región es propicia para las medianas y pequeñas industrias no contaminantes y con bajos requerimientos de agua. Agroindustrias (enlatadoras, envasadoras de frutas y hortalizas, fabricación de conservas, etcétera), maquiladoras y otro tipo de empresas.²⁴ Se han hecho ya algunos proyectos para establecer parques industriales en la zona: el de la Constelación del Sur y el que estaba promoviendo el gobierno municipal de Jojutla en 1994. Ambos apuntan a establecer parques de menor escala que el de CIVAC y el de Cuautla. El proyecto del gobierno de Jojutla tiene la ventaja de inscribirse en un plan integral de desarrollo urbano para el municipio, que contempla desarrollo de microindustrias, infraestructura (servicios, transporte, central de abasto, etcétera), vivienda, reserva ecológica, turismo, etcétera.

También es propicia la inversión en empresas turísticas. Lo deseable sería que estas no provoquen mayores desequilibrios urbanos, no sean contaminantes y generen empleo e ingresos para la población regional. La cuestión radica en aprovechar el flujo de visitantes que acude a los balnearios ofreciéndole otras opciones

24 En el proyecto denominado Constelación del Sur se reporta el interés de empresarios para invertir en la zona, en los siguientes rubros: tubería, tanques y estructuras metálicas, fabricación de joyería de fantasía, lubricantes, block, tabicón, adoquín, autopartes, planta de alimentos balanceados, empaque de cacahuete, productos fotográficos, computación y filmación. El Tecnológico de Zacatepec y el Gobierno del Estado detectaron el interés por otros proyectos: maquinaria, industria textil, insumos, artículos de limpieza, industria para la construcción, explotación de ónix y mármol, confección, azulejo esmaltado, pastas alimenticias, deshidratadora de huevo, concreto asfáltico, hielo, purificadora de agua, ácidos y hongos comestibles a base de caña, etcétera.

de recreación y consumo, de modo que la población local obtenga beneficios de la actividad.

En cuanto a comercio y servicios, hemos dicho que mientras no se revitalice la actividad productiva regional hay escasas perspectivas del fortalecer al sector terciario, sin embargo, esta apreciación global no cancela automáticamente todos los proyectos de comercio y servicios y habría que evaluar en cada caso la viabilidad de algunos proyectos.

Para los despedidos del ingenio de Zacatepec

Hay que considerar que los ex-trabajadores del ingenio más que inversiones para actividades productivas, demandan recursos como una forma de compensar la injusta liquidación que recibieron al ser despedidos. La edad de los despedidos indica que para muchos, estos recursos representan en realidad opciones de jubilación. Al reabrirse el ingenio quedaron fuera los de más edad. Como los reajustados no podrán gozar de jubilación ni vivir de las exiguas liquidaciones recibidas y como además su edad productiva o ha concluido o está por concluir, demandan proyectos que se encuadren en la lógica del jubilado: normalmente pequeños comercios que pueden ser operados individual o familiarmente²⁵ (véase cuadro 6). Sin embargo, la proliferación indiscriminada del pequeño comercio en la región puede reducir la posibilidad de vivir de él, así que sería recomendable apoyar pequeños proyectos productivos entre personas de edad.

Muchos ex-trabajadores eran también ejidatarios o pequeños propietarios y, mientras algunos combinaban el trabajo en la fábrica con las labores del campo otros rentaban sus parcelas,²⁶ al ser

25 Cerca del 50% de los proyectos presentados por ex-trabajadores al FEESOL son pequeños comercios.

26 Según la muestra tomada del grupo asesorado por el Lic. Valladares (asesor

despedidos sólo les ha quedado el trabajo campesino y ahora solicitan apoyo para invertir en actividades agropecuarias. En general, parecieran más prometedores estos proyectos, aunque están sujetos a los mismos retos que la agricultura y la ganadería regional.

Cuadro 6

Muestra del tipo de proyectos presentados a FEESOL por trabajadores despedidos del Ingenio Zacatepec (proyectos individuales)

<i>Tipo de Proyectos</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>%</i>
Comercio	95	47.26
Talleres	37	18.41
Agrícolas	23	11.44
Engordas de ganado	21	10.45
Transporte	19	9.45
Servicios	4	1.99
Granja de pollos	2	1.00
<i>Total</i>	201	100.00

FUENTE: Fondo de Empresas en Solidaridad del estado de Morelos.

Un elemento importante al considerar posibles proyectos productivos es la experiencia laboral de los despedidos. Muchos de ellos son obreros calificados.²⁷ Este tipo de ex-trabajadores podría aprovechar su oficio, y, en algunos casos se puede buscar la asociación entre varios, para la instalación de diversos tipos de talleres o microindustrias. En este sentido existe una buena experiencia de

jurídico de un grupo de despedidos), un tercio de los despidos ha encontrado ocupación en labores agrícolas, y el 23% de los proyectos presentados al FEESOL por los ex-trabajadores son de carácter agropecuario.

27 Según la muestra del grupo del Lic. Valladares, un tercio de los despedidos eran obreros calificados (soldadores, electricistas, carpinteros, herreros, fontaneros, etcétera). Además alrededor del 20% de los proyectos presentados al FEESOL son talleres y servicios.

20 ex-trabajadores que abrieron un taller de herrería y soldadura y que hoy están produciendo contenedores de basura para el Gobierno del Estado.

En la perspectiva de hacer inversiones y crear empleo, es recomendable privilegiar proyectos asociativos en los que se junten recursos y se potencie su impacto. Esto depende del grado de organización y consenso que exista entre los despedidos.

Una reflexión final

Como dijimos antes, la región de Zacatepec es una zona privilegiada por la naturaleza, la belleza de sus paisajes, su red de caminos y vías de comunicación, su infraestructura de riego, la diversidad de actividades económicas, agropecuarias, industriales, turísticas, de comercio y servicios que se desarrollan en su interior, su cercanía con grandes mercados y fuentes de trabajo. Estos privilegios no impidieron que los efectos de la racionalización ocupacional que acompañó a la privatización del ingenio, los producidos por cambios tecnológicos que ahorran mano de obra y por políticas aperturistas que obligan a competir y modernizar reduciendo el número y costo de jornales, se conjugaran con los saldos acumulados durante décadas por un estilo de desarrollo que de todas formas había conducido al desequilibrio y la polarización social, a la degradación ecológica y a la pérdida de autonomía política y de sentido social de los principales organismos gremiales y sociales. Lo que ha sucedido en esta región cuestiona una estrategia global de desarrollo, pero no sólo la de hoy sino también la de antes. La experiencia de Zacatepec muestra que no basta el apoyo estatal, ni la voluntad y organización de los trabajadores, ni la propiedad social de los principales recursos productivos, aquí todo lo tuvieron y no garantizó un desarrollo armónico ni el empleo y el bienestar social de todos.

Habría que pensar en otra opción, en otras formas de modernidad, y en un Estado que apoye a la iniciativa social y a la privada y que asuma sus funciones sociales, redistributivas y de promoción

del desarrollo, sin que ello signifique clientelismo, corporativismo, o corrupción de la política y de la vida social; habría que pensar en organismos gremiales y sociales que ejerzan sus derechos sin ceder su autonomía política y su sentido social, que construyan día a día la democracia.

Hoy por hoy, los pobladores de Zacatepec, los campesinos y obreros del ingenio, los despedidos, los jóvenes y todos aquellos que ven peligrar la subsistencia y la posibilidad de una vida digna enfrentan el reto de construir con creatividad un proyecto que de cabida a todos, un proyecto que permita recuperar los suelos, los ríos y los árboles, al mismo tiempo que de ocupación e ingreso. Y no parten de cero, pues la historia regional es rica en experiencias alentadoras que pueden potenciarse, y también hay errores que podrían evitarse. Tal vez el zapatismo y el jaramillismo aparecerán hoy, transfigurados.

Bibliografía

Acosta, Fernando, 1997. "Testimonios jaramillistas", en Ravelo, Renato, El zapatista *ilustrado*, Nuestro Tiempo, núm. 9, Cuernavaca, Morelos, junio.

Aurrecoechea Hernández, Juan Manuel, Gisela Espinosa Damián y Lorena Paz Paredes, 1987. Sistemas *agrícolas e industriales* en el *centro de* Morelos, Instituto de Estudios Para el Desarrollo Rural, mimeo.

Bartra, Armando, (word.), 1992. *De haciendas, cañeros y paraes-tatales*, ENEP Acatlán, UNAM, México.

Barragán, Miguel Angel, 1997. "Exportación, antídoto contra el cierre de ingenios: CNIAA", en El *Financiero*, 20 de abril.

Becerril Traffon, Rodolfo, 1993. "La industria en Morelos de cara al próximo siglo", en Moctezuma Navarro, David y Medardo Tapia Uribe, (word.), *Morelos el estado*, Gobierno del Estado de Morelos, Cuernavaca.

Carrillo Olea, Jorge, 1993. "Perspectivas del agro morelense", en Moctezuma Navarro, David y Medardo Tapia Uribe, (coord.), *Momlos el estado*, Gobierno del Estado de Morelos, Cuernavaca.

Comisión Nacional de la Industria Azucarera y Alcohólica, 1997. "Industria azucarera mexicana, de la crisis hacia la consolidación", en *Reforma*, suplemento comercial, mayo.

Comité de la Agroindustria Azucarera. 1997. *Informe Final. Resumen a nivel nacional, Avance de la zafra 1996-1997*. mimeo, México.

Crespo, Horacio, 1992. "Problemática actual de la agroindustria azucarera mexicana y sus repercusiones en el sector agrario del estado de Morelos", en Oswald, Ursula (coord.), *Mitos y realidades del* Momlos actual, UNAM-CRIM, Cuernavaca, Morelos.

Espinosa Damian, Gisela y Juan Manuel Aurrecoechea, **1994**. "De cómo se **esfumó** una quirnera jaramillista. Breve historia de la Cooperativa del Ingenio Erniliano Zapata", en *La Jornada del campo*, suplemento de *La Jornada*, México.

Granados, Oscar, **1995**. "Azucar: a corregir rezagos", en *Expansión*, num. 676, Mexico, **11** de octubre.

Hernandez Bringas, Hector, **1993**. "La Población de Morelos", en Moctezuma Navarro, David y Medardo Tapia Uribe, (coord.), *Morelos el estado*, Gobierno del Estado de Morelos, Cuernavaca.

Martinez Staines, Javier, **1994**. "¿Quedó algo por privatizar?", en *Expansión*, Mexico, 23 de noviembre.

Moctezuma Navarro, David y Medardo Tapia Uribe, (coord.), **1993**. *Morelos el estado*, Gobierno del Estado de Morelos, Cuernavaca.

Monjarás Moreno, Jose, **1990**. "Industria azucarera, la amarga privatización", en *Expansión*, num. **142**, Mexico.

Oswald Spring, Ursula, **1993**. "Morelos: una potencia azucarera pérdida", en Moctezuma Navarro, David y Medardo Tapia Uribe, (coord.), *Morelos el estado*, Gobierno del Estado de Morelos, Cuernavaca.

_____, (coord.), **1992**. *Mitos y realidades del Morelos actual*, UNAM-CRIM. Cuernavaca.

Paré Luisa, et.al., 1987. *Caña brava*. UAM, UNAM. Mexico.

Rodriguez Hernandez, Francisco, **1993**. "El Bienestar y los recursos publicos", en Moctezuma Navarro, David y Medardo Tapia Uribe, (coord.), *Morelos el estado*, Gobierno del Estado de Morelos, Cuernavaca.

Rozenberg, Dino, **1994**. "Gemex, un año muy burbujeante", en *Expansión*, México, julio 6.

Tapia, Medardo y Luz Marina Ibarra, 1993. "La reconstrucción, el resurgimiento y la modernización: 1930-1992, en Moctezuma Navarro, David y Medardo Tapia Uribe, (word.), Morelos elestado, Gobierno del Estado de Morelos, Cuernavaca.

Téllez Kuenzler, Luis, 1994. La *modernización* del sector agropecuario y forestal. Una *visión* de la *modernización* de México, FCE, México,

POLÍTICA SOCIAL DEL NEOLIBERALISMO: ¿contra la pobreza o contra los pobres?

Carlos Cortez Ruiz¹

Cristina Penso D'Albenzio²

Introducción

Los cambios que la **sociedad mexicana** ha enfrentado a lo largo de la última **década** han impactado severamente las condiciones de vida de **amplios sectores** de la **población**. Estos cambios se **enmarcan** en las **políticas neoliberales**, y sus efectos más críticos en el ámbito social han sido: el **incremento** de la **población en situación** de pobreza y pobreza extrema; el crecimiento de la **desigualdad** y la **concentración** del ingreso; el **incremento** de las diferencias tanto entre **sectores** sociales como entre **regiones**; la existencia de **conflictos** sociales de **diferente** índole que **cuestionan desde situaciones específicas** hasta el propio **modelo** de desarrollo.

Algunos de los problemas sociales son resultado de **procesos** con profundas raíces **históricas**, pero es indudable que se han venido **agravando** a **partir** de la **implantación** de las **políticas neoliberales**. Los **teóricos del neoliberalismo** han **planteado** que con el **crecimiento económico** y con la **liberalización de los mercados** se lograría un desarrollo que beneficiaría a **todos**, sin embargo la **aplicación drástica** de sus **recetas económicas** han dejado un **saldo negativo** sobre el desarrollo social.

Una **preocupación** que crece en **amplios sectores de la sociedad** es cómo **hacer frente** a la existencia masiva y creciente de la **pobreza**,

1 Profesor-Investigador Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Coordinador de la Maestría en Desarrollo Rural.

2 Profesora-Investigadora, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

asi **como** a la tremenda **polarización** social que se acentua. A medida que se evidencia la dimension del **impacto** social de las politicas neoliberales, aumenta tambien la exigencia de cambios en las **políticas**. Las **críticas** ya no vienen solo de quienes se han opuesto **al modelo** neoliberal, ahora se **hace** presente en todos los foros y por todos los medios, incluyendo los de las **propias** instituciones **encargadas** de **promover** el modelo, que reconocen el problema de la pobreza creciente y la necesidad de establecer politicas para enfrentarlo.

Pero mientras que los impulsores del modelo neoliberal y los responsables de su **implantación** se niegan a reconocer la dimension y profundidad de la crisis social y pretenden establecer programas compensatorios enmarcados en la **lógica** neoliberal, **sectores** crecientes de la sociedad mexicana reconocen que se requiere no solo de una autentica politica social sino de cambios economicos y politicos amplios, orientados a disminuir las desigualdades historicas de nuestra sociedad.

Las limitaciones de la politica social neoliberal

La politica social ha tenido cambios importantes durante los últimos lustros en su **concepción** misma, en el enfoque de los programas que la constituyen, en los criterios con que se identifica a la **población** objetivo. Ante la dimension de los problemas sociales, se han establecido algunos programas orientados a amortiguar los efectos mas negativos del **modelo** neoliberal.

Destaca por una **parte** la amplitud de los objetivos planteados y por otra la estrechez de los enfoques con que se **lleva a cabo** la politica social. En terminos generales se afirma que la politica social tiene por objetivo alcanzar el desarrollo social, que se restringe **cada vez mas** a la erradicacion de la pobreza, dejando de **lado** que el desarrollo social **refiere** a otras dimensiones del bienestar, de la equidad y de la democracia (Arraig'ada, 1997: 58).

Esta **redefinición** de la politica estatal y de sus objetivos se inicia en los tiempos de la crisis durante el gobierno de Miguel De la

Madrid y se justifica con el agotamiento del modelo estatal. Uno de los cambios más importantes, es que la política social quedó subordinada a los resultados de la situación macroeconómica.

En la perspectiva neoliberal, la función del Estado es colaborar al funcionamiento del mercado, o dicho de forma más sutil, contribuir de diversos modos directos e indirectos a generar oportunidades en educación, capacitación, salud, vivienda, deportes, acceso a la justicia y otros servicios básicos para que los más pobres adquieran herramientas para hacerse cargo de su futuro....”.

En esta perspectiva los destinatarios de las acciones estatales son calificados en relación con su posición en el mercado: se parte de que los individuos incorporados al mercado tienen capacidad para satisfacer todas sus necesidades en cuanto a salud, educación, vivienda, trabajo, etcétera, en ese mercado, mientras son los no incorporados al mercado, quienes necesitan que el Estado los asista para la satisfacción de sus necesidades mínimas. En este caso el Estado se plantea cumplir una función de asistencia en situaciones de riesgo o de pobreza.³

A diferencia del Estado de Bienestar que pretende garantizar mínimos generales para toda su población sin considerar las condiciones de inserción en el mercado y por tanto establece mecanismos y procedimientos compensatorios en muchos casos directos, la ideología neoliberal convierte al mercado en el único asignador eficaz de recursos, lo que significa que las políticas sociales y las medidas destinadas a los sectores más desfavorecidos de la

3 Las definiciones actuales de pobreza se desprenden esencialmente de dos explicaciones; según la primera la pobreza resulta de las imperfecciones del mercado y de la intervención del Estado; de acuerdo con la segunda la pobreza es resultado inherente al funcionamiento mismo del mercado (y a la limitada intervención del Estado añadiríamos). El primer enfoque es el dominante y en él se busca más que definir a los pobres captar las manifestaciones específicas de la pobreza a ser enfrentadas por las políticas sociales. De ahí la importancia que le dan a la identificación y medición de la pobreza y a las necesidades de instrumentación de las políticas (Torres y López, 1996).

población deben operar a través del mercado. En esta perspectiva la única responsabilidad del Estado consiste en garantizar a cada individuo y/o familia la posesión de un ingreso mínimo y dejar que el resto lo haga el mercado. Es decir que se pasa del bienestar del Estado al bienestar del mercado (Revilla, 1995: 112).

En el caso de México, si bien más que de un Estado de bienestar hay que referirse a un Estado interventor y corporativo, durante la década de los años setenta y hasta mediados de los ochenta se desarrollaron experiencias de intervención directa vía subsidios, inversión pública y apoyos mediante instituciones específicamente creadas para lograr los objetivos de la política social. Ejemplos de programas gubernamentales como el de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y posteriormente el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), se orientaban a enfrentar la pobreza a la vez que a legitimar al todavía Estado revolucionario.

Es precisamente en el marco de la crisis (entre 1982 y 1988) que el Estado mexicano dejó de asumir la responsabilidad de una política social orientada a hacer frente al creciente empobrecimiento de los grupos urbanos y a la ampliación de rezagos en las zonas rurales. A partir de ahí, se definió la posición de que; mientras los desequilibrios macroeconómicos no se superaran, las acciones del gobierno se orientarían sólo a atenuar los efectos más negativos de la recesión. En los hechos esto significó el abandono de las responsabilidades estatales en materia social y el inicio de una nueva fase de las políticas gubernamentales.

La dimensión de la crisis de la década de los ochenta, que no en balde es conocida en América Latina como la década perdida, se evidenció tanto en sus efectos sociales como políticos. Ante la dimensión y profundidad de los efectos sociales de la crisis, los organismos internacionales los reconocieron y promovieron programas compensatorios, pero a diferencia de las políticas sociales previas a la crisis que se caracterizaron por la pretensión de satisfacer necesidades del conjunto de la población, ya en el marco del modelo

neoliberal se cuestiona el carácter universal de la cobertura de las políticas sociales.

Esto, en los hechos, se refleja en la eliminación de las políticas de cobertura amplia y de los subsidios generalizados, con el argumento de que al orientarlos a poblaciones objetivo estos se incrementarían a la vez que se elevaría la eficacia de sus resultados.

En el caso de México, la pérdida de legitimidad del gobierno como resultado de la crisis fue de tal magnitud que puso en riesgo la hegemonía priista, por lo que los neoliberales mexicanos utilizaron estos lineamientos para definir un nuevo tipo de política social que por una parte les permitiera enfrentar algunos efectos de la crisis y por otro sirviera para recuperar algo de legitimidad. Surge así el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), presentado como parte central de un proceso transformador en la gestión de las políticas sociales. El Pronasol pretendía a través de tres ejes fundamentales: el bienestar social, la producción, y el desarrollo regional sin cuestionar por supuesto las causas de la pobreza.

Este programa tuvo algunos aspectos originales en lo que se refiere a las relaciones entre el Estado y las organizaciones sociales, particularmente de las que tenían cierta capacidad propositiva y que pudieron aprovechar los recursos del Programa para impulsar sus procesos. Esto explica por qué, aún en el marco de un conjunto de políticas gubernamentales desfavorables, el Programa se convirtió en un referente para múltiples organizaciones sociales que presentaron demandas y propuestas. Sin embargo, muchas de las demandas rebasaron por su carácter las posibilidades del programa o por la magnitud de recursos requeridos no eran atendibles en el marco de las restricciones impuestos por las políticas neoliberales. De hecho, ... (el Pronasol) encarnó una forma de acción social donde el rumbo de las decisiones políticas centrales, así como la focalización de los recursos, estuvo marcada por las urgencias coyunturales, a la vez que el flujo financiero no (tuvo) la claridad que sus promotores todavía defienden" (Repetto, 1995: 68).

Hay que reconocer que el Pronasol fue un éxito, pero no como política social ni siquiera como programa que sirviera para revertir

algunos rezagos sociales, fue un éxito propagandístico, que como buena propaganda tuvo un efecto de unos cuantos meses, pero suficientes para ayudar a uno de sus principales objetivos, el de mantener el control del gobierno y garantizar la continuidad en la aplicación de las políticas neoliberales, ya que sin duda fue uno de los factores que permitieron al PRI ganar las elecciones presidenciales de 1994.

Respecto a la evaluación del modelo neoliberal, de la política social y del Pronasol, a principios de 1994 el levantamiento “zapatista” vino no sólo a mostrar el verdadero significado de la política social del neoliberalismo, sino a cuestionar el modelo mismo, a sus efectos excluyentes y de acentuación de las desigualdades. No fue por cierto el único movimiento social desde el cual se cuestionó las políticas y se mostró el verdadero rostro de la sociedad mexicana, tampoco fue el único que exigió profundos cambios, pero sí se convirtió en la expresión más evidente de la profundidad de las diferencias sociales y políticas que marcan a nuestro país.

En diciembre de 1994 Ernesto Zedillo inició su gobierno y apenas unos días después se inició una de las peores crisis económicas que el país ha enfrentado en décadas dejando como resultado una pérdida del ingreso *per cápita*, el incremento del desempleo, una mayor concentración del ingreso y un incremento de la población en pobreza y pobreza extrema. A pesar de la dimensión de la crisis y de sus graves efectos sociales, el dogma neoliberal se mantuvo inalterable. Así mientras la pobreza crecía a niveles sin precedentes, las acciones para hacerle frente quedaban supeditadas a un mejoramiento de la situación macroeconómica.

A esto se añadió un desacuerdo entre los responsables de la política social en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y los responsables de la política económica en la Secretaría de Hacienda sobre las características que debía tener el programa sexenal contra la pobreza. Las diferencias eran respecto al enfoque de la política y sobre el número de mexicanos que deberían ser incluidos en los programas oficiales, para los primeros el universo a considerar era de 30 millones mientras que los segundos lo reducían a menos de la mitad. Mientras se decidían el enfoque, los criterios y la magnitud

del problema, se dio una carencia de acciones específicas contra la pobreza en uno de los más graves periodos de crisis económica.

La disputa se resolvió con la salida de Sedesol de los responsables de la política social, y de esta forma el universo de pobres y pobres extremos se redujo a sólo 14 millones y la política social quedó definida desde la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda (Cano y Cervantes, 1998: 4).

Tuvo que pasar casi la mitad del gobierno de Ernesto Zedillo para anunciar la puesta en marcha de la política social del régimen. Es hasta agosto de 1997, que se anunció la puesta en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación, conocido como Progresá. Sus objetivos por lo ambicioso, no se quedan atrás respecto a otros programas ya que se plantea "intensificar el combate a la pobreza, atacando sus causas de manera integral,... se propone eliminar el círculo vicioso de la pobreza,...".

El Progresá se presentó en el tercer informe de gobierno de Ernesto Zedillo como "la simiente de una nueva orientación de la política social que busca una transparente y objetiva localización hacia las regiones, localidades y familias más pobres".

Las premisas en que se basa este nuevo esquema de la política social son:

- a) la pobreza es considerada como un estado o una situación, no se asocia a factores estructurales, a la falta de empleo e ingreso, a la restricción de recursos para la producción o las limitaciones derivadas de la falta de infraestructura. No se considera la relación con los procesos de concentración del ingreso;
- b) que se requiere restringir los subsidios a través de esquemas operativos para que lleguen a los sectores más pobres de la población y no se desvíen a otros grupos sociales. Con el argumento de que los subsidios al consumo benefician a las clases medias se plantea su eliminación y la orientación de los subsidios a los sectores más pobres. Con este argumento se han eliminado los subsidios que se distribuían a través de la CONASUPO;

- c) que la política social se restringe a un limitado conjunto de actividades focalizadas, o pretendidamente focalizadas, hacia los sectores más pobres de la población; y
- d) se pone énfasis en que la operación de los recursos destinados a la política social se lleve a cabo en forma descentralizada.

Las diferencias respecto a programas anteriores se refieren tanto a la cobertura como a los criterios de asignación y aplicación de los recursos. El diagnóstico basado entre otros elementos en la encuesta de nutrición de 1988 y en datos en materia de salud y educación, sirvió para identificar a la población objetivo.

Con base en esto se definieron las metas de atender en 1998 a un millón 942 mil familias en pobreza extrema (y que supuestamente incluyen un porcentaje importante de los 14 millones de pobres a que quedó reducida la población objetivo de la política social), ubicadas en 45 mil 873 comunidades de mil 530 municipios, en las regiones donde se registran los mayores rezagos y más altos índices de pobreza en 28 estados de la República (Progresá, 1997).

Es un programa de cobertura limitada enfocado a grupos específicos y que plantea centrar su atención en la familia. Como su nombre lo dice, el Progresá consta de tres ámbitos de acción: educación, salud y alimentación.

En el ámbito de la Educación, incluye la entrega de becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles a los niños y jóvenes en edad escolar. Asimismo, se plantea mejorar la cobertura y la calidad de la enseñanza mediante capacitación a los maestros y reforzamiento del equipamiento de las escuelas.

Respecto a salud, el programa se propone ampliar la cobertura de servicios de salud y mejorar la calidad mediante el equipamiento y la capacitación. Se establece el denominado paquete básico de servicios de salud que se ofrece a la población sin costo. Asimismo, se plantea otorgar un suplemento nutricional a todas las madres embarazadas o en lactancia y a los niños menores de dos años para prevenir y atender la desnutrición.

En materia de alimentación, se plantea proporcionar un apoyo monetario para complementar los ingresos familiares a través de las madres de familia. Se pretende que mediante información se establecerán los mejores usos de estos apoyos para mejorar la alimentación, principalmente de los niños y jóvenes. Se basa en la consideración de que la triada educación-salud-alimentación requiere de pocos recursos, que no se tiene que cuestionar ni mucho menos modificar la política macroeconómica que en los últimos años ha incidido en una mayor concentración de la riqueza nacional.

Este programa se inserta en la vertiente de desarrollo del "capital social", principalmente del denominado "capital humano". La población objetivo son las mujeres embarazadas, lactantes, los niños menores de cinco años, personas con alto grado de desnutrición y los que se encuentran en edad de cursar la educación escolar básica. El nuevo enfoque de la lucha contra la pobreza se basa en la idea de que la familia es el espacio privilegiado para enfrentar las diferencias y disminuir los rezagos. De ahí que la coordinación del programa, destaca entre sus objetivos el inducir la corresponsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de la familia para mejorar la educación, salud y alimentación de niños y jóvenes.

Se habla asimismo de promover la participación y el respaldo comunitario a las acciones del Progreso. Sin embargo, a diferencia del programa social del gobierno anterior, el Progreso se basa en la idea de que no es necesario que los "diseñadores de la política social" tengan que negociar con organizaciones sociales.

Ahora para enfrentar la creciente pobreza y pobreza extrema sólo se requiere que las computadoras estén bien programadas, que los modelos estadísticos ajusten correctamente y que se optimice la asignación eficiente de los recursos públicos para "acabar con los subsidios indiscriminados". Haberlo sabido antes (sic).

Lo limitado del Progreso queda claro desde su planteamiento mismo, pero cuando se pasa de los documentos globales a la consideración de la práctica del programa, sus limitaciones se evidencian más claramente. Según la información oficial, el programa pasó

de atender 403 mil familias en 1997 a cerca de 2 millones en 1998. Si estos datos fueran ciertos y durante 1998 se logró la cobertura de la población mencionada, lo cuál es muy difícil de comprobar, aun queda la pregunta sobre lo que ha pasado con los otros millones en situación de pobreza (las estimaciones oficiales hablan de 30 millones, pero algunos investigadores la sitúan por arriba de los 60 millones) y en pobreza extrema (las cifras oficiales lo minimizan en 5 millones).

Si se considera la forma en que se ha llevado a cabo la "focalización", surge la pregunta ¿cómo se pasó de los 22 millones de pobres reconocidos por los neoliberales mexicanos a ese millón 942 mil familias destinatarias del Programa en 1998? Primero se pasó de hablar de millones de pobres a referirse a millones de familias, después se realizó una encuesta, a cargo del INEGI para garantizar que las familias fueron seleccionadas con absoluta rigurosidad estadística, faltaba más (sic).

Claro que la rigurosidad estadística de los criterios con que se realizó la selección de los destinatarios no permite que estos conozcan porque resultaron tan afortunados y por supuesto que tampoco permite que los excluidos entiendan porque quedaron fuera de los beneficios, sobre todo si son tan pobres como sus vecinos beneficiarios.

Probablemente para los responsables del programa está la idea de que con esto se estimula la división, perdón la competencia, entre los beneficiarios y los excluidos.⁴

A las familias incluidas en el Programa, se les entregan 105 pesos mensuales para alimentos y becas educativas, condicionados estos a que los beneficiarios acudan a la escuela y a las consultas

4 Como señala una de las destinatarias del Progreso en Xilitla, S.L.P: ¿que para qué nos sirve el Progreso? Para dividirnos. ¿Por qué?, porque el dinero no es igual, porque no a todos les toca. ¿Por qué?, no sabemos, si todos estamos igual de jodidos. Y, porque se condicionan los cheques a las faenas y a darle dinero a la promotora" (Cano y Cervantes, 1998: 4).

periódicas en materia de nutrición e higiene. La responsabilidad de que sus hijos asistan a la escuela con una mejor alimentación queda en manos de las mujeres, pero además deben someterse a controles de salud ellas mismas.

Quizás por esto en lugares tan lejanos como los Altos de Chiapas, la huasteca potosina o la sierra de Sinaloa, la referencia mas continua al Progreso es por la "insistencia" de los médicos que participan en él para que las mujeres se dejen colocar dispositivos intrauterinos, con el argumento de que "la familia pequeña vive mejor". De hecho en algunos lugares el Progreso aparece como un programa de control de la natalidad.

Por la forma en que está definida la política, podría suponerse que esta se orienta a aumentar la capacidad de los sectores beneficiados en materia de educación, salud y nutrición. Sin embargo al considerar la dimensión de los problemas y los recursos destinados a enfrentarlos, es claro que los resultados que pueden obtenerse son limitados.

Seguramente en los modelos de los diseñadores, la ecuación lineal que relaciona el subsidio con la alimentación, ésta con la salud y la forma en que ambas impactan la educación, tienen como resultado una mejora en el "capital humano". Sin embargo lo que sus modelos no resuelven es la forma en que los 105 pesos mensuales (o diez dólares) servirán a los beneficiarios para resolver problemas como la falta de maestros, la inexistencia de instalaciones adecuadas.

La política actual no considera a la población rural como productora sino sólo como destinataria de subsidios para el consumo. Al otorgarse a la población en edad escolar se deja fuera a aquellas familias cuyos hijos no están en edad escolar o que están fuera del sistema educativo. De esta forma se excluye precisamente a las familias en situación más desfavorable, como las familias de jornaleros que emigran con los hijos y que los incorporan a las labores en los campos agrícolas.

Tampoco se toma en cuenta que para muchas mujeres de las comunidades aisladas el acudir a la consulta a que están obligadas

por el programa, significa varias horas de camino para llegar a una clínica o centro de salud, para finalmente no encontrar un médico y si existe lo único que hace frente a la desnutrición es entregarles una receta, o un papel como la gente dice, ya que no dispone de las medicinas requeridas para enfrentar las enfermedades de la pobreza.

Es al menos paradójico que la nueva política se restringe al ámbito familiar, y la participación al ámbito comunitario, precisamente en momentos en que amplios sectores de la sociedad mexicana buscan las formas que les permitan participar en la definición de las políticas públicas. Uno de los objetivos gubernamentales es la de restringir la política social a una perspectiva estrictamente asistencial, lo que corresponde con una visión política según la cual la participación debe quedar restringida a los tiempos electorales y los canales de participación a los partidos o a algunos organismos no gubernamentales que coinciden con la perspectiva asistencialista del gobierno.

Cuando se analizan los objetivos definidos por la política social y los recursos destinados para hacer frente al creciente problema de la pobreza y la pobreza extrema, más que orientados a resolver la problemática social parecen paliativos para ayudar a mantener la paz social.

Puede tomarse cualquiera de los ejes de la política social; la educación que es aparentemente una de la principales variables que los neoliberales utilizan para disminuir las diferencias sociales y a pesar de lo cual los recursos *per cápita* destinados a este efecto están muy por debajo de los establecidos por organismos como la UNESCO.

Pero quizás donde mejor se evidencia la falacia de la acción gubernamental hacia los pobres es en materia de salud, donde la política ha sido reducida a los denominados paquetes esenciales de salud, forma elegante de llamar a una política limitada y restringida.⁵

Pero además de sus funciones puramente asistencialistas, parecen seguir orientados a cumplir su función política particularmente para mantener la reserva de votos clientelares que se hacen más importantes a medida que el voto se diversifica y se expresa contrario al partido oficial. Además de lo limitado de su cobertura destaca la restringida perspectiva temporal con que se llevan a cabo estos programas en la medida en que sus metas están definidas por las políticas macroeconómicas

No puede dejar de señalarse que mientras los recursos reales destinados a enfrentar los problemas de la pobreza han disminuido en los últimos años la inversión destinada a la militarización de amplias regiones rurales del país, se incrementa substancialmente. Mientras las comunidades indígenas de los altos de la selva en el estado de Chiapas, o las comunidades de la Montaña de Guerrero, por citar sólo los casos más conocidos, donde la población enfrenta todo tipo de carencias y donde se encuentran instalaciones militares y equipo sofisticado cuyo costo es sin duda elevado. Esto muestra una de las prioridades del actual gobierno, el control militar y policiaco de la población, prioridad a la que se destinan importantes y

5 "La simplificación de la prestación de servicios se expresa ampliamente en la implementación de los famosos Paquetes Esenciales de Salud, programas de combate a la extrema pobreza, fundamentalmente dirigidos a la problemática sanitaria en la que la medicina privada sería ineficiente pues dichos servicios no pueden verse como mercancías, tal es el caso de medidas como el combate a las enfermedades producidas por vectores...esta política se sustenta en la lógica del menor costo y la mayor efectividad. Por supuesto el control de la natalidad es una de las prioridades de las políticas sanitarias actuales, tanto en el nivel preventivo como en el clínico asistencial..." (Vargas, 1997: 6).

crecientes recursos del presupuesto federal. Para los responsables de la política esta elevada inversión en equipo militar tiene como objetivo garantizar su seguridad y sus intereses.

Mientras se incrementan los recursos para la “seguridad nacional”, se reducen sustancialmente los recursos destinados al subsidio al consumo de los sectores más pobres con el argumento de que son subsidios generalizados. Así poco a poco desde hace varios años se ha venido reduciendo el papel de CONASUPO en la producción, regulación y distribución alimentaria y actualmente se pretende dar por terminadas sus funciones de distribución. El argumento ha sido el del uso incorrecto de los recursos públicos, argumento que por supuesto no fue utilizado cuando el gobierno entregó miles millones a las compañías constructoras como parte del programa carretero, por no mencionar los cientos de miles de millones de pesos que ilegalmente fueron asumidos como deuda pública a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, el famoso FOBAPROA y que ahora se busca “legalizar” de manera que se conviertan en deuda pública.

La experiencia muestra que la mejor seguridad es la que garantiza o resulta de una sociedad con equidad y sin injusticias, de una sociedad donde los derechos humanos para toda la población estén garantizados.

La dimensión de los retos del desarrollo social

Los límites de la política social se evidencian cuando se le ubica en el marco de una globalización que impulsa un sistema de producción y consumo cada vez más integrado a nivel internacional, una globalización basada en el impulso a la concentración de los recursos y de los beneficios para las grandes empresas transnacionales, y que es cada vez más excluyente para amplios sectores de la población que no pueden insertarse en el mercado como productores, como consumidores ni como trabajadores, que no tienen acceso a verdaderas alternativas de educación ni a los sistemas de salud.

La política social se basa en el supuesto de que la pobreza tiende a concentrarse en determinadas áreas y grupos poblacionales. Sin embargo la problemática derivada del modelo de desarrollo se presenta a lo largo de todo el territorio nacional y abarca a sectores importantes y crecientes de la población.

Entre los sectores sociales más afectados por esta globalización excluyente, destaca la situación de la población rural del país, sin duda uno de los sectores a quienes mas han afectado las políticas neoliberales y para quienes los cambios señalados, sólo han acentuado la marginalidad, la falta de inversión, el atraso técnico-productivo a que se han enfrentado históricamente. Como resultado de las políticas neoliberales, la producción campesina enfrenta condiciones particularmente desfavorables para garantizar su reproducción.

Obviamente el problema de la pobreza no puede ser restringido al marco del acceso a determinados bienes o servicios a través del mercado como se pretende en la actual política social, sino que debe ubicarse como resultado de un conjunto de aspectos como son las condiciones productivas, la falta de alternativas de trabajo e ingreso.

Esta situación y su expresión en los problema de la pobreza y la pobreza extrema están asociados a la falta de alternativas como resultado de políticas y acciones gubernamentales. La exclusión es el resultado de acciones explícitas que restringen a sectores importantes de la población la posibilidad de obtener recursos.

Los gobiernos neoliberales han dado prioridad al establecimiento de garantías a los grandes inversionistas y a lograr la estabilidad macroeconómica aún a costa de disminuir la inversión pública real destinada a enfrentar las crecientes necesidades sociales. La mejor evidencia está en el hecho de destinar importantes recursos públicos a acciones como el rescate carretero, que benefició a grandes grupos empresariales, o la decisión ilegal de asumir como deuda pública los pasivos bancarios.

Como contraparte, se restringen los recursos para apoyar la producción para el consumo interno y para la satisfacción de las

necesidades básicas de la población, particularmente de la que se encuentra en situación de pobreza. El mejor ejemplo de esto es la política desplegada durante los últimos años hacia el sector agropecuario, que ha privilegiado la producción para la exportación a costa de la destinada al mercado interno.

Asimismo, el Estado se ha retirado de sus funciones de regulación y promoción de la actividad productiva, el gasto público se ha reorientado para priorizar los intereses de sectores privilegiados particularmente el capital financiero, como contraparte se ha dado una reducción drástica de las inversiones y del financiamiento para la producción en pequeña escala.

Destacan los efectos del retiro gubernamental como regulador de la producción, la distribución y el consumo de bienes agropecuarios, para dejar en manos del mercado actividades que durante décadas se mantuvieron bajo la regulación estatal, lo que ha impactado seriamente la producción y las condiciones de vida de millones de productores y consumidores.

De hecho este retiro es el complemento de la política orientada a privatizar las tierras de ejidos y comunidades con objeto de incorporarlas al mercado y facilitar su concentración en las escalas requeridas por el capital. Ambos elementos han sido justificadas en aras de lograr la eficiencia económica y como una vía para disminuir la pobreza rural.⁶

6 Estas políticas, al igual que las modalidades de política social se ubican en el marco de una estrategia que se ha aplicado en otros países de América Latina. Los cambios en la política económica, su efecto en la distribución del ingreso y su relación con la dinámica de la pobreza rural han sido analizados por Scott en su trabajo "el nuevo modelo económico y la pobreza rural". En él se señala que bajo el impulso de la propiedad privada y la restricción a las funciones del Estado, la nueva política contra la pobreza tiene dos facetas. Por una parte pretende que la equidad y la eficiencia económica sean resultado de la liberación de las fuerzas del mercado, por otra parte se propone enfrentar la pobreza a través de esquemas de focalización de la asistencia social.

Uno de los elementos de la política económica de los últimos años es la restricción del financiamiento a la producción campesina. Paradójicamente mientras que en los países más industrializados la agricultura recibe los mayores subsidios, en México éstos han sido limitados y restringido.

A nivel nacional el financiamiento al sector agropecuario muestra un desplome durante los últimos años, tanto en la superficie acreditada como en el número de productores beneficiarios. El financiamiento es cada vez más escaso, ya que en los últimos años representa aproximadamente el 20% del que se otorgaba en 1980, está más concentrado, pues sólo llega al 23% de la superficie total cultivada, y es más selectivo ya que lo reciben solamente un millón 200 mil productores considerados viables y competitivos. Seguramente entre estos 4.1 millones de productores que han sido excluidos del financiamiento, se encuentran muchos de los contemplados en el Progreso. En la lógica neoliberal parece ser mejor entregar un magro apoyo que facilitar los recursos que les permitan mantener una producción para el autoconsumo.

Si se considera que en los inicios de la actual década la actividad agropecuaria era desarrollada por poco mas de 5.3 millones de productores cuyas familias representan alrededor de 28 millones de habitantes (Nolasco, 1995), esto significa que alrededor del 80% de los productores recurre a fuentes de financiamiento locales o no dispone de ningún tipo de recurso para llevar a cabo sus actividades.

Esta severa restricción del financiamiento destinado a la producción agropecuaria, ha significado que la mayoría de los productores rurales no tiene acceso a recursos para llevar a cabo sus actividades. La imposibilidad de obtener financiamiento ha obligado a un creciente número de ejidatarios a acudir con prestamistas locales o a rentar sus tierras por periodos de varios años a cambio de cantidades mínimas.

Aún en regiones que disponen de tierras de buena calidad y de infraestructura adecuada para el desarrollo de actividades productivas competitivas, la falta de recursos para la producción ha obligado a los propietarios de la tierra a rentarlas, a compañías privadas en

su mayoría trasnacionales, a cambio de remuneraciones mínimas y en el mejor de los casos por un trabajo temporal.

Este tipo de "inversiones" son de hecho las únicas que han llegado al campo mexicano como resultado de los cambios en la ley agraria. De hecho uno de los argumentos más utilizados por los promotores de los cambios en materia agraria y el retiro del Estado de la actividad agropecuaria, es que esto daría como resultado la llegada de inversiones productivas al sector. Sin embargo la información disponible muestra lo contrario, ya que de acuerdo con la Comisión Económica para América latina (CEPAL) la inversión agropecuaria ha sufrido una caída del 22% entre 1988 y 1994 y del 58% entre 1990 y 1995 (Enciso, 1997).

A nivel general, o considerando las diferencias regionales, es evidente que la generación de alternativas de trabajo asalariado es muy limitada y cuando existe es un trabajo temporal, mal remunerado y que se lleva a cabo en pésimas condiciones. En el caso de la población rural, ante las limitadas alternativas de que disponen en sus lugares de origen, la única opción parece ser la emigración hacia los grandes centros urbanos y hacia los nuevos centros turísticos para trabajar en la industria de la construcción, o hacia las regiones de agricultura de exportación, principalmente en el norte del país o en los Estados Unidos donde trabajan como jornaleros sujetos a condiciones de trabajo sumamente desfavorables.

En esta perspectiva, qué puede significar la política social para los miles de niños mixtecos que junto con sus familias trabajan en las plantaciones de hortalizas, algodón o vid en el norte del país, en jornadas de trabajo de diez o más horas a cambio de una remuneración y por supuesto sin ningún tipo de garantía laboral.

Para hacer frente a las cada vez más difíciles condiciones económicas, productivas y ambientales en que se encuentran, amplios sectores de la población rural han replanteado sus estrategias de reproducción, dando origen a diferentes tipos de respuestas. Estrategias que se despliegan desde el nivel familiar y comunitario fundamentalmente, pero también a nivel regional que se desarrollan en los ámbitos técnico-productivo, socioeconómico y político.

En las regiones más pobres del país, la reproducción local no sería posible sin las remesas que envían los migrantes a sus lugares de origen. Destaca en este sentido el creciente papel que las mujeres jóvenes tienen en la reproducción familiar y en el mantenimiento de una agricultura familiar para el autoconsumo, mediante el envío a sus lugares de origen de recursos que obtienen como trabajadoras migrantes.

Si bien las causas de esta emigración son muy complejas, es indudable que entre los factores que han incidido está el limitado acceso al financiamiento, a la capacitación y a la asistencia técnica para las actividades productivas. Y si los productores enfrentan problemas para obtener crédito, las mujeres campesinas que buscan llevar a cabo proyectos para mejorar sus condiciones de vida, enfrentan una situación todavía más difícil.

Según datos del Procede, de los 27 mil 410 ejidos existentes en el país se estima que en menos del 9% se tiene integrada una UAIM, y de estas sólo el 20% han recibido financiamiento, es decir en menos del 2% del total de los ejidos del país las mujeres han recibido apoyo económico para llevar a cabo sus proyectos.

La urgente necesidad de alternativas de desarrollo social

Poco a poco se amplía el debate acerca de las repercusiones de las políticas gubernamentales sobre la sociedad, pero también las implicaciones del actual modelo de desarrollo así como sobre las formas más adecuadas para enfrentar los complejos problemas sociales, productivos, ambientales y políticos a que ha dado origen y que hoy enfrenta la sociedad mexicana.

La Cumbre de Desarrollo Social,⁷ realizada en Copenhague en marzo de 1995, mostró la preocupación creciente a nivel internacional

7 La cumbre social representa un comienzo pero también parte de un proceso.

sobre el tema del desarrollo social y sobre la forma de enfrentar los efectos más críticos de los efectos de la globalización. Frente al inquietante panorama mundial, caracterizado por la globalización de la pobreza, en la cumbre se planteó la urgencia de examinar los problemas del desarrollo y determinar las líneas de acción pertinentes para enfrentar la creciente pobreza. mundial.

El principal compromiso que se adoptó en la Cumbre social fue el de erradicar la pobreza como exigencia ética, política, económica y cultural, comenzando con la extrema pobreza en una fecha determinada por cada país. Se abandona así la idea de que la única manera de abordarla es disminuyéndola, mitigándola, tratando de reducirla, pero considerando a la pobreza un fenómeno constante.

No podemos seguir conviviendo con la pobreza en el momento que celebramos la expansión de la democracia y de las libertades, el potencial de los mercados y del desarrollo tecnológico y nos encontramos en los umbrales de un nuevo siglo. Al llamado de atención que formula la Cumbre Social al FMI y al BM, en torno a la necesidad de que los costos de ajustes estructurales no sigan haciendo sentir todo su peso sobre lo más débiles y desprotegidos. Es políticamente peligroso equilibrar las finanzas sobre la base de desequilibrar la vida de gente. Casos como los de Chiapas, Harlem, Los Angeles, son ejemplos al respecto" (Somavia, 1995: 17 y s).

En sentido estricto una política social orientada a garantizar ciertos niveles de bienestar a la población en general y a la más pobre en particular debe de considerar esquemas específicos de producción,

Junto con la cumbre de la infancia, la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente, la conferencia de Viena sobre Derechos Humanos, la Conferencia de El Cairo sobre Población, la Conferencia de Beijing sobre la mujer este año y de Turquía sobre el Hábitat en 1996, forma parte de un esfuerzo de Naciones Unidas por fijar la verdadera Agenda política del Siglo xxi. (Somavia, 1995: 15 y s).

distribución y consumo, incluyendo soluciones tecnológicas adecuadas.

Destaca en este sentido la problemática para lograr la igualdad y la equidad entre mujeres y hombres, los problemas y resistencias para promover la perspectiva de género en los procesos de decisión, como elemento inherente a un desarrollo humano para todos. No puede hablarse de políticas sociales si no se avanza en la promoción de la equidad e igualdad entre hombre y mujer (Somavia, 1995: 19).

La declaración universal de derechos humanos establece que " toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios... toda persona tiene derecho a la educación."

El desarrollo humano sólo será posible en una sociedad que tienda a disminuir las desigualdades y donde existan las condiciones que posibiliten la acción social para el bienestar colectivo. Asimismo, una sociedad donde exista una perspectiva de sostenibilidad sin la cual no es posible hablar de desarrollo. En la perspectiva del desarrollo humano se destaca la necesidad del desarrollo centrado en la gente, la preocupación por desarrollar las potencialidades humanas, por la participación, por la igualdad de género, por el crecimiento equitativo, por la reducción de la pobreza y por la sostenibilidad de largo plazo (*United Nations Development Program*, 1998: 14).

Por cierto es importante señalar que a pesar de que el enfoque del desarrollo humano es importante para identificar el nivel de los problemas de la pobreza, de la desigualdad y de la concentración del ingreso y como base para el establecimiento de verdaderas políticas de desarrollo social, a la fecha el gobierno mexicano no ha llevado a cabo este tipo de análisis. Quizás por que no interesa que se conozca el grado de las disparidades y se disponga de evidencia sobre los efectos negativos que las políticas neoliberales han tenido en nuestra sociedad.

La búsqueda del desarrollo humano está asociado al problema de la democracia ya que implica la existencia de un régimen de gobierno que cumplan con los objetivos señalados antes. Solamente en una sociedad democrática el gasto público se podrá orientar a priorizar las inversiones orientadas a que la población tenga garantizado el acceso a una educación de calidad, a servicios de salud sin restricciones y a una alimentación adecuada, Pero también sólo en una sociedad democrática se podrán establecer las políticas que priorizen las necesidades sociales sobre el interés del capital financiero. Solamente en una sociedad democrática se podrán establecer las políticas y los mecanismos que permitan que el acceso a los satisfactores básicos sea equitativo.

Conclusiones

El problema de la pobreza seguirá siendo central en la agenda nacional y en la definición de las políticas y estrategias para incidir sobre el bienestar social de la población. Pero esta situación difícilmente se resolverá con los programas compensatorios al estilo de los establecidos en los últimos años y particularmente del Progreso. Se requieren acciones profundas para enfrentar la pobreza creciente, políticas orientadas a revertir la concentración de la riqueza, a generar alternativas de vida dignas para millones de personas.

En la perspectiva gubernamental el objetivo de enfrentar la pobreza aparece como una necesidad de la modernización nacional más que como una respuesta a la demanda social. Pero la limitación más seria de la política social está dada por el hecho de que está lejos de enmarcarse en los objetivos de justicia social.

Paralelamente a los efectos concentradores de la riqueza y de pauperización se ha dado un cambio importante en la política en materia de desarrollo social, reduciendo sustancialmente los recursos destinados a enfrentarla. Este esquema descarga en los propios pobres gran parte de la responsabilidad para enfrentar su problemática

Los límites políticos de las propuestas contenidas en la política social gubernamental, llámese este Pronasol o Progresá, están definidos por las características de la participación social. Para avanzar en los cambios se requieren de verdaderos procesos de democratización, los que sólo serán posibles mediante cambios profundos no sólo en el estilo de gobierno, sino en la distribución del poder y de la riqueza a nivel nacional. Y es precisamente en este ámbito donde se ven más claramente las limitaciones de la política social.

Mientras la política social continúe siendo un instrumento para "reajustar los desequilibrios del mercado", su lógica interna, la definición de los destinatarios y las formas de la acción institucional no dejarán de ser más que paliativos.

Dos temas fundamentales en relación con el desarrollo social son sin duda: la pobreza y la desigualdad. No es posible enfrentar una sin frenar la otra. En este sentido, más que un gobierno que defina programas para enfrentar la pobreza o algunas de sus expresiones, lo que se requiere es de un Estado capaz de frenar y revertir la tendencia regresiva en la distribución del ingreso.

Se requiere una reforma del Estado que posibilite el establecimiento de una verdadera política social de Estado y no programas sujetos a los vaivenes de los gobiernos en turno y a los intereses políticos de corto plazo. La dimensión del problema involucra a toda la sociedad por lo que se tiene que pasar por un proceso de aprendizaje construyendo organizaciones sociales representativas, con capacidad de decisión y gestión sobre sus propios proyectos. Se requiere de la voluntad institucional para enfrentar la pobreza, se requieren sin duda de programas adecuados, pero en el centro está el asunto del poder y de la distribución de la riqueza.

El reto está entonces en definir una política de Estado que haga frente no a la pobreza, sino a los factores que la determinan, a saber: el social, el económico y el político. La política social debe ser un instrumento para lograr la redistribución de la riqueza a través de instituciones públicas que sirvan para cumplir con derechos sociales que no sólo están garantizados, sino que son fundamentales para lograr la estabilidad de nuestra sociedad.

Scott C., 1996. "El nuevo modelo económico en América Latina y la pobreza rural", en Cortez, C. y P. De Teresa, "Introducción a La nueva relación campo-ciudad y la pobreza rural", de *La sociedad Rural mexicana frente al nuevo milenio*; Plaza y Valdés, UNAM INAH-UAM, vol II, México.

Somavia J., 1995. "El desarrollo social en América Latina", en *Síntesis* núm. 23, enero- julio, Madrid, España.

Torres G. y López R., 1996. "La pobreza rural: hacia un enfoque multidimensional; en C. Cortez y P. De Teresa, "Introducción a La nueva relación campo-ciudad y la pobreza rural", de *La sociedad Rural mexicana frente al nuevo milenio*; Coed. Plaza y Valdés, UNAM INAH-UAM, vol II, México.

United Nations Development Program; *Informe sobre Desarrollo Humano 1998*, Mundi-Prensa Libros S.A., Madrid, España.

Vargas C., 1997. *La atención materna en el área rural. Panorama y perspectivas del trabajo con parteras comunitarias*, mimeo.