

La economía política del maíz en México

Cynthia Hewitt de Alcántara*

El siglo XX está llegando a su fin en medio de los esfuerzos de muchos países por reformar las reglas que han estructurado las relaciones sociopolíticas en el curso de varias generaciones. Se trata en parte de un intento voluntarista, inusitado por lo amplio de su alcance y por la convicción con que los gobiernos y los pueblos se han adherido a la perentoriedad del cambio, pero también es un proceso nacido de la necesidad: los anteriores modelos de organización socioeconómica han llegado a sus límites en diversa medida y amenazan con agotarse por completo si no se les hacen modificaciones fundamentales.

Las recesiones económicas de los años 1970 y 1980, seguidas por la crisis de la deuda de los ochenta, proporcionaron el estímulo inmediato al proceso de reforma socioeconómica y política en la mayoría de los países del mundo y, sin duda alguna, en México. Las transformaciones básicas de los mercados internacionales durante esos años hicieron imposible que el Gobierno mexicano cumpliera con las obligaciones contraídas con acreedores extranjeros, y tras esas obligaciones se encontraba una com-

pleja estructura de transacciones internas, de naturaleza económica y política, que ya no fueron viables. Los conflictos de intereses que no se habían resuelto en la sociedad mexicana, pero que se habían mitigado recurriendo al endeudamiento externo, se agudizaron, al igual —podría añadirse— que en un gran número de otros países, incluido, más recientemente, Estados Unidos.

Entre las principales cuestiones que se debían enfrentar, una vez que estalló la crisis de la deuda, estaba la estructura de políticas y programas creada con el paso de los años para regular el abasto de maíz en México. El maíz no es sólo el cultivo más importante de los campesinos mexicanos sino el producto básico de la mayoría de las dietas rurales y urbanas. En cuanto tal, desempeña una función esencial en la subsistencia de la mayor parte de la población del país. Durante muchos años, la precaria posición de los productores, al igual que la de los consumidores de bajos ingresos, ha constituido un argumento de peso en favor de la intervención estatal en el sistema de producción y abasto del maíz, y la importancia de ese producto en la dieta de la población ha alentado también repetidos esfuerzos para promover la autosuficiencia nacional y proteger a los productores de maíz de la competencia extranjera.

La red de intereses contradictorios que, con el tiempo, formó el sistema de abasto de maíz en México era sumamente abigarrada, reflejándose en su complejidad la pauta de desarrollo esquivo que ha marcado la historia del país.¹ Hubo, desde luego, el

* Coordinadora del proyecto sobre política alimentaria en la recesión mundial del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD, por sus siglas en inglés), en Ginebra. Este texto forma parte del libro *Reestructuración económica y subsistencia rural. El maíz y la crisis de los ochenta*, que próximamente aparecerá en coedición entre el Instituto y El Colegio de México. En la obra se recogen algunas ponencias presentadas en un seminario que se realizó en el Centro Tepoztlán, en enero de 1990, y organizado por el propio Centro y el UNRISD. *Comercio Exterior* hizo algunos cambios editoriales y es responsable del título.

1. El término proviene de Marshall Wolfe. Véase su libro *El desarrollo esquivo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

enfrentamiento usual de intereses entre el conjunto de los productores, que debían beneficiarse de precios mayores para el grano, y el conjunto de consumidores que abogaban por que predominaran precios más bajos. Como suele suceder en sociedades con un sector campesino importante, la mayoría de los productores rurales vendía y compraba el grano en pequeña escala durante diferentes épocas del año, mostrando así el interés por obtener un precio remunerador para su producción al igual que la necesidad de comprar a bajo precio durante los períodos en que escaseaba el maíz en las localidades. En consecuencia, la división que según la teoría económica debe existir entre productores y consumidores resultaba en muchos casos muy difícil de identificar.

Además, el grupo de productores era muy heterogéneo, y tras él había un juego de intereses opuestos derivados de las pugnas entre los agricultores grandes y los pequeños por el acceso a la tierra, el agua y otros recursos de los que dependía la capacidad de producción. Las condiciones prevalecientes en el sector de agricultura comercial eran tan distintas de las que regían en el sector mayoritario, campesino, que el nivel de precios no podía tener el mismo significado económico real para todos los productores de grano en el país.² El precio, remunerador para un agricultor comercial que cultivaba maíz en una zona de riego con rendimientos de 2 a 3 toneladas por hectárea, no lo era en modo alguno para una familia campesina que producía menos de una tonelada en tierras de temporal.

En este contexto, el apoyo al sector moderno de la agricultura de granos convenía en principio a otro grupo importantísimo en el sistema de aprovisionamiento de maíz: el de los empresarios de todo tipo, tanto urbanos como rurales, quienes abogaban por la disponibilidad de productos básicos baratos que permitieran mantener bajos los salarios. En una economía en proceso de industrialización, en la que el capital era escaso y relativamente caro, los salarios bajos constituían un mecanismo compensatorio que aseguraba la rentabilidad de las empresas, aun en condiciones desventajosas, y permitía ganancias altas en las ventajosas.

El poder de los grupos que demandaban una política de alimentos baratos, grupos que incluían tanto al sector empresarial como a las masas crecientes de familias de bajos ingresos que emigraban a las zonas urbanas del país, influyó en la política de precios y de comercialización del maíz establecida por el Estado mexicano al paso de los años. Durante casi todo el decenio de los setenta, los precios de garantía de este cereal tendieron a declinar en relación con los costos de los insumos comprados. Aunque en la mayoría de los casos eran suficientemente altos para asegurar ganancias a los agricultores del sector comercial, desde principios de esa década no llegaron a un punto que permitiera capitalizar a los productores campesinos, quienes siguieron cultivando el grano con fines primordiales de subsistencia.³

2. Véase Carlos Montañez Villafaña, "Los condicionantes de la política agropecuaria", en *Comercio Exterior*, vol. 8, núm. 8, México, agosto de 1988. Según este autor (p. 679), el costo de producción de una tonelada de maíz puede variar por un factor de 100 en diferentes contextos rurales.

3. Kirsten Appendini ha analizado en detalle la rentabilidad del cultivo de maíz de acuerdo a diferentes tipos de productores. Véase su libro *De la milpa a los tortibonos: la restructuración de la política alimentaria en México*, cap. 2, de próxima publicación en El Colegio de México.

Las remuneraciones relativamente bajas de los productores de maíz se compensaron en cierta medida cuando a éstos se les dio acceso a subsidios comprendidos en otros insumos y servicios que proporcionaban las agencias estatales. Por ejemplo, los grandes agricultores en zonas de riego se beneficiaron de los abundantes subsidios aplicados por el Estado a los costos del agua, la electricidad y el combustible para la maquinaria agrícola, así como al costo de los fertilizantes y otros insumos químicos. Sin embargo, como el precio del maíz solía ser menos atractivo que el de otros cultivos a los cuales estos agricultores también podían dedicarse aprovechando los mismos subsidios, en general no le dieron prioridad a ese cereal; por tanto, la gran agricultura de riego no aportó generalmente mucho más de la cuarta parte de la producción nacional de maíz destinada a la comercialización, y a veces menos que eso.

Los agricultores medianos y pequeños aportaron el resto. La mayoría eran ejidatarios (beneficiarios de la reforma agraria), con quienes el Estado mexicano había contraído una responsabilidad moral y política a raíz de la Revolución de 1910. La realidad política del campo mexicano, que en muchas regiones se caracterizaba por estructuras monopólicas de poder local, entrelazadas fuertemente con diferentes facciones del partido dominante, no permitió que se cumpliera cabalmente el precepto constitucional que establecía el deber del Estado de promover la justicia social y el desarrollo económico de la población rural. Empero, por la necesidad de contar con una parte creciente del maíz que producía este sector de agricultores, así como por la obligación de mejorar el nivel de vida de los ejidatarios, se tuvo que hacer un esfuerzo para responder a sus demandas; por ello se extendió la dotación de algunos de los servicios y subsidios que estaban al alcance de los agricultores grandes a fin de incluir también a los medianos y pequeños productores.

Al principio, los ejidos mejor dotados, ubicados en zonas de riego, tuvieron acceso al crédito oficial así como a los insumos industriales que podían adquirir con dicho crédito. En la segunda mitad de los años treinta empezó a forjarse un subsector de agricultura ejidal, relativamente moderno, que con el tiempo llegó a proveer alrededor de la cuarta parte del maíz comercializado en el país. Después, en los años sesenta, y sobre todo durante los setenta, se amplió el apoyo estatal en forma tentativa y parcial a los pequeños productores campesinos que cultivaban tierras de temporal: primero a los que se hallaban en zonas con condiciones de producción relativamente mejores, y después a las familias que cultivaban maíz en parcelas muy pequeñas, en algunas regiones donde los riesgos meteorológicos son constantes.

Es importante recalcar tanto lo parcial de este esfuerzo como el significado diferencial que tenía el programa de fomento agrícola del Gobierno, así como el otorgamiento de subsidios a la producción, en diferentes contextos rurales. Por ejemplo, aun con la expansión de los programas oficiales hacia zonas menos favorecidas, alrededor de 37% de los ejidos y comunidades agrarias de México no tenían acceso al crédito oficial en 1988; 54% no recibía asistencia técnica, y sólo 70% utilizaba los fertilizantes químicos que constituían el insumo agrícola subsidiado, de uso más extendido en el sector rural.⁴ La mayoría cultivaba la tierra en

4. Jaime de la Mora Gómez, "La banca de desarrollo en la modernización del campo", en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 10, México, octubre de 1990, p. 945. Muchas veces estos fertilizantes no se emplearon

condiciones de atraso y de abandono por parte del Estado, en regiones donde la tasa de inversión pública en la infraestructura, tanto productiva como de comunicaciones, era muy baja.

Además, si los precios de garantía desempeñaron un papel distinto según los diversos tipos de agricultores, también el beneficio que estos grupos podían obtener de la gama de subsidios oficiales a la producción de maíz variaba cuantitativa y cualitativamente en contextos sociales muy heterogéneos. En el caso del crédito público, el subsidio consistía en fijar una tasa de interés preferencial, inferior a la prevaleciente en el mercado nacional, y para los bienes y servicios subsidiados, que proveían las agencias gubernamentales, se establecieron precios al comprador o usuario que no cubrían el costo de producción y comercialización, absorbiendo el Estado la pérdida consiguiente dentro del presupuesto público. Los agricultores comerciales más tecnificados (incluido el estrato de predios ejidales mejor dotados) utilizaron una proporción mayor de estos bienes y servicios que sus contrapartes ubicados al borde de la subsistencia, y por tanto fueron los primeros en beneficiarse considerablemente.⁵

Empero, los subsidios fueron un factor clave para los pequeños productores campesinos que tuvieron acceso a algunos de ellos: por modesta que fuera la cantidad obtenida, era de suma importancia para la estrategia de vida de sus familias. En el ámbito de la agricultura comercial, mediana o grande, el efecto de los subsidios podría juzgarse, en el marco de la contabilidad capitalista, en términos del modo en que los precios artificialmente bajos de algunos insumos o servicios afectaron el nivel de ganancia. Sin embargo, para la mayoría de los predios del campo mexicano el crédito oficial y el aprovechamiento de algunos insumos subsidiados constituyeron a la vez un incentivo económico y un instrumento potencial de desarrollo rural.

Por otra parte, estos insumos se podían convertir también en un instrumento de control político. En las principales instituciones públicas encargadas de administrar los programas de apoyo al sector agrícola se daba el complejo intercambio de intereses ligados a la aplicación de la política económica, así como al ejercicio del control político y el fomento del desarrollo rural. En ellas se lidió una pugna constante entre grupos de intereses opuestos de la sociedad global, pero eran también colectividades burocráticas con intereses propios. En este sentido, desempeñaron un papel fundamental y asaz contradictorio en el sistema de aprovisionamiento de maíz.

La complejidad del funcionamiento institucional del Estado reflejaba las peculiaridades de la historia agraria y de la estructura social en diferentes regiones del campo mexicano. En las princi-

pales zonas de producción comercial, las agencias gubernamentales tenían una presencia importante, y en muchos casos monopólica, entre los ejidatarios. Como parte de sus programas crediticios preferenciales, los organismos públicos de financiación rural solían también proveer a sus clientes con los principales insumos básicos y recibir sus cosechas al final del ciclo agrícola como garantía contra la liquidación de la deuda. Este control del proceso global de producción y venta de cereales, instituido en el período posrevolucionario inmediato con fines de proteger y fomentar el desarrollo del sector ejidal, al paso del tiempo se prestó a la manipulación política y a veces a la corrupción. Fue objeto de una creciente oleada de protestas por parte de los ejidatarios organizados, quienes demandaban mayor injerencia en el manejo de su producción, lo cual lograron poco a poco, de los años setenta en adelante.

La producción maicera de las zonas rurales relativamente desarrolladas se encauzaba por medio de los comerciantes privados y las agencias estatales hacia la industria y el consumo doméstico urbano. Así, la presencia activa del banco rural y de la Conasupo, tendían a asegurar que a los productores se les comprara su grano al precio de garantía o a otro que no fuera mucho menor. Dado el nivel generalmente bajo de ese precio oficial, tal garantía no siempre fue vista con beneplácito por los productores y es obvio que las operaciones de compra de los organismos de crédito rural contribuyeron durante muchas décadas a sostener la política de alimentos baratos de la cual se beneficiaron tanto los consumidores urbanos como los industriales.

Sin embargo, sería demasiado simplista calificar el papel del Estado en la comercialización del maíz en estas zonas rurales como totalmente antagónico a los intereses de los productores. En primer lugar, a pesar de que los precios de garantía no eran altos, cuando se les comparaba con los costos medios de producción, generalmente eran mayores que los del mercado mundial. La Conasupo, como institución reguladora del mercado de alimentos básicos, protegía y normaba la comercialización nacional del maíz ejerciendo un control muy estricto sobre la importación de grano. De ese modo impedía que la industria nacional recurriera sistemáticamente a la importación para reducir aún más los precios del grano o, en caso extremo, que desapareciera completamente la producción maicera comercial bajo el embate de la competencia desigual con la agricultura muy tecnificada —y subsidiada— de Estados Unidos.⁶

La presencia de la Conasupo y del Banrural en las zonas mejor desarrolladas del campo mexicano, y la extensión paulatina de sus servicios hacia otras áreas más pobres, proporcionó también a los productores medianos y pequeños cierta alternativa ante las estructuras de poder locales que podían ser extremadamente

de manera adecuada porque faltó la asistencia técnica requerida para adaptar la recomendación general de uso a las necesidades específicas de los suelos de que se trataba.

5. La SHCP calculó que, en 1983, el agricultor que cultivaba una hectárea de maíz con tecnología tradicional recibía aproximadamente 948 pesos de subsidio (derivado en exclusiva de la aplicación de fertilizantes), mientras que el agricultor moderno, al aprovechar los altos subsidios otorgados al consumo de agua para riego y a los productos derivados del petróleo, recibía 16 973 pesos. Véase Kirsten Appendini, *op. cit.*, p. 38.

6. Es importante recalcar el papel del subsidio en la fijación de los precios de venta de los productos agrícolas en el mercado internacional. Mientras que en México los subsidios a la producción agropecuaria representaron alrededor de 15% del producto bruto sectorial (en el período 1983-1987), en Estados Unidos, en 1986, alcanzaron 38% (Raúl Salinas de Gortari, "El campo mexicano ante el reto de la modernización", en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 9, septiembre de 1990, p. 820). Véase también Arturo Warman, *La historia de un bastardo: maíz y capitalismo*, Fondo de Cultura Económica/Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1988.

explotadoras. Para las familias campesinas de las regiones donde las instituciones estatales de fomento no existían, el precio de garantía del maíz, por más bajo que haya sido, implicó probablemente un nivel mayor del que hubieran esperado en las condiciones imperantes.

En las regiones más pobres, remotas o tradicionales, donde la producción de maíz era sumamente importante para las estrategias de vida de la población, predominó en el pasado una estructura de intereses basada en la usura y el control oligopólico de los mercados agrícolas regionales. En alguna medida, dicha estructura aún perdura. Las figuras centrales en este escenario han sido el cacique y el acaparador, cuyas funciones se entrelazaban tan estrechamente que podían fusionarse bajo el dominio de un solo individuo o familia. El cacique controlaba los recursos políticos de la localidad o de la región, sirviendo como enlace entre los estratos más altos del sistema político, por un lado, y su clientela local, por otro; el acaparador manejaba el flujo del maíz y otros productos desde la comunidad hacia el exterior y viceversa, en condiciones de control del mercado tales que podía comprar barato y vender caro sin tener que enfrentarse al reto de la competencia.⁷

Hasta hace pocos años, esa estructura de poder regional controlaba una parte considerable de todo el maíz que fluía hacia los mercados regionales y de allí se enviaba hacia el mercado nacional en la capital del país. El grano que se vendía en pequeñas cantidades y a precios muy bajos a los comerciantes lugareños, de quienes las familias campesinas se surtían de productos básicos, era más barato aún que el que se entregaba al Banco Ejidal. Mientras que los productores medianos y pequeños de las principales zonas de agricultura comercial, donde tenía un papel preponderante el Banco Rural, constituían una clientela relativamente cautiva de las agencias estatales, sus contrapartes en zonas más atrasadas conformaban la clientela de los acaparadores. Y si para los primeros era necesario emprender una lucha contra algunas instituciones del Estado, para los segundos la vía hacia el mejoramiento de su situación deprimida requería una alianza con esas instituciones, para defenderse de los acaparadores privados.

Fue la Conasupo la más ligada al esfuerzo por mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores de maíz. Para cumplir con su mandato de regular el mercado nacional de granos, esa dependencia federal actuó tanto por el lado del acopio del maíz producido, como por el del abasto de este grano a los consumidores. En coordinación con los Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA), compraba maíz de los productores o de los comerciantes al precio de garantía, reforzando de ese modo el papel regulador del precio oficial; por medio de su filial de ventas al menudeo (la Distribuidora Conasupo, Diconsa), surtía también a ciertos sectores del público con productos alimenticios básicos, haciendo uso de tiendas privadas concesionadas, así como de sus propios locales de venta.

Hasta mediados de los setenta, ni los centros de recepción de grano de la Conasupo en las zonas rurales, ni los establecimien-

7. Los principales actores sociales del campo mexicano desfilan por el escenario de la historia agraria mexicana en el libro de Gustavo Esteva, *La batalla en el México rural*, Siglo XXI Editores, México, 1980.

tos de venta al consumidor que se abrieron para impedir la especulación con los precios de los bienes de consumo básico, podían ser útiles en la batalla contra las estructuras oligopólicas en las regiones de agricultura tradicional. En el primer caso, porque los centros de recepción exigían que los productores se ajustaran a normas determinadas de calidad y de volumen mínimo de venta, lo cual excluía a la mayoría de los agricultores campesinos. En el segundo caso, porque los servicios de venta del grano al consumidor se concentraban en zonas urbanas.

Por medio de una alianza entre ciertos grupos reformistas dentro del Estado, por un lado, y grupos organizados de campesinos, por otro, esta estructura empezó a modificarse durante los años setenta, de manera que pudo constituirse en un elemento de competencia en ámbitos caciquiles lugareños. Para mejorar los términos de venta de la producción de maíz se reformaron las normas de recepción del grano en las instalaciones rurales de la Conasupo, para permitir la compra de menores cantidades al precio de garantía, a la vez que se instituyeron programas de apoyo a la comercialización (como subsidios al transporte y al embalaje de los productos agrícolas), que facilitaron la participación de los pequeños productores de maíz en el nuevo programa. Además, se creó una red de pequeñas bodegas, controladas por las comunidades, en las que la población podía guardar los excedentes de grano que no quería comercializar o que prefería vender en ocasiones más favorables u oportunas. Estos graneros comunitarios sirvieron también como centros de distribución y venta de algunos insumos agrícolas, así como de un limitado número de productos de consumo básico que la Diconsa solía ofrecer al público de zonas urbanas a precios controlados y, muchas veces, subsidiados.⁸

Aun cuando hubo una oposición tenaz de los grupos de intereses comerciales y políticos afectados por este esfuerzo, el programa de protección de los niveles de vida de los pequeños productores campesinos en zonas rurales aisladas siguió ampliándose en los últimos años de la década de los setenta y evolucionó además hacia el fomento de innovaciones en las formas de organización comunitaria. Con el tiempo se formó una red de tiendas rurales Diconsa, compuesta de miles de cooperativas de consumo, en donde los miembros de cada comunidad contribuían con un local para la tienda, además de su trabajo gratuito. La Diconsa, por su parte, se comprometía a abastecer estas tiendas de productos básicos a precios controlados. El maíz en grano, que se proveía a un precio muy subsidiado, constituía el elemento central de estas remesas.

La participación de la población organizada en el proceso de aprovisionamiento se amplió hacia ámbitos regionales del sistema. Se formaron comités regionales de abasto, compuestos por los representantes de los consejos comunitarios de abasto en cada región. Aunque en principio estos comités tuvieron la función de transmitir las opiniones de los usuarios lugareños a las instancias operativas de la Diconsa, su establecimiento abrió un espacio im-

8. Un análisis de la problemática de los mercados locales de grano y los esfuerzos de la Conasupo para resolverlos se encuentra en Gustavo Esteva, "La experiencia de la intervención reguladora en la comercialización agropecuaria de 1970 a 1976", en Úrsula Oswald, *Mercado y dependencia*, Editorial Nueva Imagen, México, 1979.

portante a la población rural, dentro del cual podía mobilizarse para perseguir fines reivindicativos de mayor alcance.⁹

En muchas áreas rurales, la importancia creciente de la movilización social por el mejoramiento de las condiciones de abasto se debió no sólo a la necesidad de romper con estructuras de control oligopólico viciadas, sino también al efecto de procesos más generalizados de incorporación de la población rural al mercado de alimentos, por medio de la monetización progresiva de la subsistencia y a causa del empobrecimiento y deterioro de los recursos naturales. En los años setenta había una proporción cada vez mayor de consumidores netos de maíz en el campo mexicano que empezaron a demandar mejores condiciones de acceso a dicho cereal. El significado político de esa tendencia estribó en la amplitud de los intereses lugareños que entraban en juego a raíz de esa movilización social: tanto los productores deficitarios como los jornaleros sin tierra compartían ese interés común, y por primera vez se hizo sentir además una fuerte presencia de las mujeres en el proceso de organización comunitaria, actividad que correspondía tradicionalmente a los hombres.

Para satisfacer la mayor demanda de maíz subsidiado en el campo no bastaba entregar el grano acopiado por la Conasupo en las localidades y regiones. Esto se debía a que muchas zonas se caracterizaban por tener déficit locales de producción y también a la propia estructura mercantil de este cereal. Por lo general, los mercados regionales de granos en el México rural no se estructuraban de modo que se diera prioridad a retener los excedentes de maíz en la misma región. Mediante las operaciones de la Conasupo y de los mayoristas particulares de granos se encauzaron dichos mercados hacia el abasto de las grandes ciudades de provincia y hacia el mercado de la capital. En este proceso influyen tanto la naturaleza de la infraestructura de almacenamiento como el tipo de incentivos económicos otorgados a la iniciativa privada: los grandes mayoristas gozaban de acceso privilegiado a los permisos federales de transporte en ciertas rutas, lo cual les confirió el control oligopólico de los mercados urbanos y rurales mejor establecidos.

El maíz blanco que provenía de las pequeñas parcelas campesinas, muy apreciado por los consumidores urbanos debido a su calidad, fluía entonces con cierta prioridad (generalmente a través del comercio privado) hacia los molinos y tortillerías de las ciudades. La parte que captaba la Conasupo, tanto en zonas de agricultura tradicional como de productores medianos y grandes (que variaba entre 10 y 25 por ciento de la producción total comercializada en el país), podía destinarse en parte a los programas de abasto de este grano subsidiado en zonas rurales, pero también solía entregarse a los molinos y tortillerías urbanas a un precio inferior a su costo de adquisición y transporte, como sostén del programa general de subsidio al consumo de tortilla. Luego, como esa cantidad no alcanzaba para satisfacer la demanda creciente de la población urbana y rural, se complementó con maíz amarillo de menor calidad que se importaba de manera variable y de modo que permitiera regular el mercado nacional de este grano.

9. Jonathan Fox estudia en detalle el programa rural de la Diconsa en *The Political Dynamics of Reform: State Power and Food Policy in Mexico*, manuscrito, agosto de 1990.

En el transcurso de los setenta, el subsidio a la tortilla de maíz fue en constante aumento, no sólo porque su cobertura se extendió desde la capital hasta las otras ciudades principales del país, y aun a ciertas zonas del campo, sino porque el precio real de ese producto básico al consumidor bajó notablemente. En una época de brotes inflacionarios e inconformidad laboral, esta medida de política alimentaria permitió proteger el nivel de vida de la población de menores ingresos a la vez que fue un apoyo de la estabilidad política nacional. Empero, el programa llegó a constituir una carga cada vez más onerosa en el presupuesto federal, y la magnitud de la operación se prestó a que el grano subsidiado se desviara hacia industrias que producían bienes de consumo no sujetos al mismo control de precios al consumidor que regía en el caso de la tortilla.

Empezó a conformarse entonces una estructura dual del abasto de maíz en el sistema alimentario de México. Al no hacer el Estado un esfuerzo notable por aumentar la productividad en la mayoría de los predios campesinos productores de maíz, ni dar prioridad a ese grano en las mejores zonas agrícolas, el volumen de producción nacional se estancó desde el último lustro de los sesenta; para cubrir el creciente déficit, las compras del grano en el exterior aumentaron rápidamente. Este maíz que, por las razones mencionadas, era más barato que el nacional, contribuyó a bajar el costo de los programas de subsidio; en consecuencia, fue un componente esencial de la estrategia con que se pretendía proteger el poder de compra de los grupos de menores ingresos tanto en el campo como en la ciudad. Además de destinársele a la industria harinera y de alimentos balanceados para animales, el maíz importado llegó a representar hasta la mitad del volumen del grano destinado a la industria de la tortilla en la zona metropolitana de la ciudad de México, y aparecía también con frecuencia en las tiendas rurales de la Diconsa, a pesar de las amargas quejas que ello suscitaba entre los consumidores campesinos.

Auge petrolero, austeridad y reforma

El modelo de abasto que se ha descrito, con todos los conflictos de intereses y elementos de apoyo gubernamental que lo conformaban, habría sido cada vez más difícil de sostener durante los setenta si no hubiera sido por la amplia disponibilidad de préstamos internacionales que caracterizó al sistema financiero mundial en ese período. Además, hacia finales de ese decenio se reforzó notablemente la capacidad de financiamiento estatal con los enormes ingresos generados por la exportación de petróleo. Así fue posible extender los programas de apoyo tanto a los grandes y pequeños productores como a los consumidores, aumentando los subsidios correspondientes en un esfuerzo notable por mejorar las condiciones de vida de los grupos de bajos ingresos y por hacer frente a la creciente dependencia nacional de maíz importado.

Bajo los auspicios del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), implantado en 1980, se definió una canasta básica de productos alimenticios que en principio debería ser accesible a toda la población de bajos ingresos, a precios controlados que guardaban una relación preestablecida con los salarios mínimos vigentes. Para ciertos productos, incluido en primer lugar el maíz, este nivel se sostendría mediante un aumento de los subsidios al consumidor, y a la vez se apoyaría con mayor intensidad el programa de tien-

das Diconsa, por medio de las cuales los alimentos incluidos en la canasta básica podríán ponerse al alcance de los consumidores de menores ingresos, igual en la ciudad que en el campo.

A fin de impulsar la producción nacional de bienes agropecuarios, los subsidios anuales asignados a ese sector —que de 1970 a 1979 ya habían aumentado de poco más de 13 000 millones a 29 000 millones de pesos (medidos en precios constantes de 1977)— saltaron a casi 49 000 millones en 1981.¹⁰ Alrededor de 50% de esa cantidad era asignable al financiamiento de la agricultura y al programa de seguro agrícola que era parte integral de ese crédito. Aunque, como se ha advertido, los grandes agricultores recibían los mayores beneficios de cualquier programa de crédito subsidiado, el aumento extraordinario de los fondos disponibles que tuvo el SAM durante su corto período de operaciones permitió que el crédito se expandiera considerablemente en las zonas campesinas. A la vez, los pequeños productores de maíz se beneficiaron de los precios muy bajos de los fertilizantes químicos y de un nuevo programa de seguro agrícola de “riesgo compartido”, en el que se tomaban en cuenta los graves efectos de la pérdida de cosechas en ese importante sector de la agricultura que operaba al borde de la subsistencia.¹¹ En 1981 hubo también un aumento significativo del precio real de garantía para el maíz.

Pese a que cualquier evaluación de la respuesta de los agricultores a los programas oficiales de estímulo a la producción suele tropezar con las incógnitas que introduce el clima, por las marcadas variaciones anuales que éste tiene en una gran parte del campo mexicano, aparentemente los incentivos ligados a las políticas del SAM generaron un incremento de la producción y de los rendimientos en la agricultura maicera campesina.¹² En este sentido es preciso reconocer que el debate actual sobre la validez de todo esfuerzo por impulsar la producción campesina, y por aumentar el grado de autosuficiencia nacional en materia de granos, suele conducirse en un contexto de argumentos polarizados y de información muy parcial: las cifras de producción global encubren cambios sumamente complejos, tanto en las regiones y subregiones, como entre tipos de agricultores. Lo que puede ser útil o tener probabilidades de éxito en un ámbito dado puede no tenerlo en otro y la explicación del éxito o el fracaso agrícola incluye elementos que van mucho más allá del ámbito de la macropolítica estatal.

De todos modos, el tiempo de que dispuso el SAM para eje-

10. Gustavo Gordillo, “La inserción de la comunidad rural en la sociedad global”, en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 9, México, septiembre de 1990, p. 806.

11. James Austin y Gustavo Esteva reúnen una colección de ensayos sobre el SAM en su libro *Food Policy in Mexico*, Cornell University Press, Ithaca, 1986.

12. El estudio más sistemático sobre este punto es el de Armando Andrade y Nicole Blanc, “SAM’s Cost and Impact on Production”, en James Austin y Gustavo Esteva (comps.), *op. cit.* El modelo que se elaboró en el SAM con fines de programación del sector agropecuario mostró que de todos los cultivos principales de México, el del maíz solía obtener resultados óptimos en relación con el apoyo que implicaban los subsidios proporcionados. Véase Celso Cartas y Luz María Bassoco, “The Mexican Food System (SAM): An Agricultural Production Strategy”, en Bruce F. Johnston, Cassio Luiselli, Celso Cartas y Roger Norton, *U.S.-Mexico Relations: Agriculture and Rural Development*, Stanford University Press, Stanford, 1987, p. 329.

cutar su programa de apoyo a los productores campesinos fue mínimo. Dos años después de haberse iniciado ese esfuerzo, un cambio brusco en la situación económica global del país eliminó la base financiera en que descansaba el SAM y sobre la que se había estado construyendo la política redistributiva en materia alimentaria desde los años setenta. En 1982, los precios del petróleo se desplomaron en el mercado internacional, descendiendo a sólo un tercio de su valor de 1981, y precipitando con ello un desajuste grave tanto en el presupuesto nacional como en la balanza de pagos. Asimismo, las tasas de interés bancario sobre préstamos a corto plazo, que el Gobierno mexicano había negociado en los mercados financieros europeo y estadounidense durante el auge petrolero, casi se triplicaron en el transcurso de unos cuantos meses. Además, la posición financiera del Gobierno de México, sometida ya a una gran tensión, se vio minada aún más por la fuga de capitales.

Como consecuencia del incumplimiento del pago de la deuda externa, anunciado en agosto de 1982, todas las fuentes usuales de capital y crédito internacionales se agotaron virtualmente. La economía mexicana entró en una recesión profunda, caracterizada por tasas negativas del PIB per cápita en 1983 y en 1986-1988, así como por un crecimiento a tasas muy bajas en 1984-1985 y en 1989-1990. La recesión implicó un descenso agudo de los salarios y el deterioro de los patrones de vida de muchas personas pertenecientes a los grupos de bajos y medianos ingresos.

Obviamente, en una época tal fue cuando más se necesitaron los programas públicos para aliviar la miseria causada por la crisis y para fortalecer el acceso a los alimentos básicos. Sin embargo, fue también un momento en que los disminuidos ingresos del Estado hicieron imperativa la reducción de sus gastos. El Gobierno mexicano reafirmó su compromiso de cumplir con sus obligaciones financieras internacionales, asignando una importante proporción del presupuesto federal al servicio de la deuda, e inició un proceso de administración de la crisis en el que redujo marcadamente los subsidios, así como las erogaciones destinadas a servicios sociales, puso en venta un conjunto de empresas estatales y postergó la inversión en la infraestructura física del país.

Asimismo, en el período posterior a 1982 se invirtieron las políticas macroeconómicas adoptadas por los gobiernos anteriores permitiendo que se devaluara la moneda mexicana de manera continua (hasta 1988), y que las tasas de interés internas se elevaran a niveles muy altos a fin de compensar la inflación y reducir los incentivos que estaban generando una fuga de capitales muy dañina para el país. En el curso de unos cuantos años estas medidas fueron acompañadas por la apertura progresiva al mercado internacional de una economía nacional que tradicionalmente había estado muy protegida.¹³

Cada una de estas respuestas a la crisis implicaba ajustes en las condiciones principales de la actividad económica y de la estructura sociopolítica de la nación, que facilitaban tanto la producción como la comercialización y consumo del maíz.

13. Véase Jaime Ros y Nora Lustig, *Stabilization and Adjustment Programmes and Policies: Country Study, Mexico*, World Institute for Development Economics Research, Helsinki, 1987.

Hasta 1982, en la medida en que fue posible concertar préstamos en los mercados financieros internacionales o disponer de los altos ingresos que generaba la venta de petróleo, no había sido necesario tocar los fuertes intereses de los grandes agricultores, quienes recibían una gran parte de las subvenciones estatales a insumos y servicios para la producción agrícola, ni eliminar los privilegios de que gozaban los grandes comerciantes particulares de granos. No había sido preciso modificar el funcionamiento de las agencias gubernamentales de apoyo a la producción agrícola, ni sanear el sistema de subsidios al consumidor, dentro del cual se habían insertado diversos intereses privados ilícitos.

Con el avance del decenio, esos temas prevalecieron en grado diferente en el debate sobre los futuros lineamientos del sistema alimentario. Sin embargo, el problema inmediato que surgió con el inicio de la crisis en cuanto al abasto de maíz, giraba alrededor del dilema central de toda política de alimentos baratos: si el acceso a estos últimos no se asegura por medio de subsidios estatales, tiene que basarse —a corto plazo— en la depresión de precios al productor o en la creciente importación de granos baratos. Por supuesto, a más largo plazo y con las reformas adecuadas al sistema, la baja de los precios al consumidor puede provenir en mayor medida de un aumento de la productividad agrícola y la eficiencia comercial.

Al estallar la crisis se hizo imperativo reducir los subsidios al consumidor, tanto en el maíz como en el trigo y el azúcar, que representaban una carga onerosa para el presupuesto público y cuyo significado político era enorme.¹⁴ Por supuesto, una forma de lograr esa reducción era mediante un aumento inmediato del precio final de la tortilla; de 1982 a 1990, los consumidores urbanos resintieron fuertes alzas de precio de este alimento, cuando precisamente la dieta de muchos de ellos, en los estratos de ingresos menores, se centraba cada vez más en el consumo de productos básicos como maíz, frijol y arroz.¹⁵ Sin embargo, estos consumidores no fueron abandonados por completo a las fuerzas del mercado. Aunque se liberó paulatinamente el precio de la tortilla en provincia hasta alcanzar su nivel real en el mercado, ese precio seguía siendo controlado en la zona metropolitana de la ciudad de México, y todavía a fines de 1990 se otorgaba un subsidio general de alrededor de 25% del costo de ese producto.¹⁶

14. Según Cassio Luiselli, el subsidio general al consumo de maíz, trigo y azúcar costó en 1982 quince veces más que todos los subsidios otorgados a la producción de esos mismos productos. Véase su trabajo "The Way to Food Self-Sufficiency in Mexico and Its Implications for Agricultural Relations with the United States", en Bruce F. Johnston *et al.*, *op. cit.*, p. 340.

15. Como lo demuestra un estudio del Instituto Nacional del Consumidor (Inco), la reducción progresiva de los subsidios a otros bienes y servicios (como el transporte), ha significado que una parte relativamente menor del presupuesto familiar pueda destinarse a comprar alimentos y que, en consecuencia, se destine una porción relativamente mayor al gasto en productos alimentarios de menor costo. Véase Inco, "El gasto alimentario de la población de escasos recursos de la ciudad de México", en *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 1, México, enero de 1989, pp. 52-58.

16. Según datos proporcionados por Kirsten Appendini (*op. cit.*, p. 139-140), el precio al consumidor de un kilo de tortilla, que fue de 11 pesos en la ciudad de México en 1982, subió a 275 en 1989 y a 750 en el otoño de 1990. El mismo precio en ciudades de provincia en otoño de 1990 fue de 1 050 pesos, lo cual ya no incluía el subsidio.

A la vez, y como condición previa al cese de todo subsidio general a la tortilla, se trató de identificar con persistencia a las familias urbanas más necesitadas a fin de encauzar únicamente hacia ellas un monto menos reducido de subsidios. De hecho, fue muy difícil encontrar un mecanismo que permitiera una definición válida del grupo de familias urbanas de bajos ingresos que deberían tener acceso a las tortillas subsidiadas; además, el experimento estaba cargado de peligros políticos latentes. En un momento dado, las tortillas baratas se distribuían sólo en determinadas tiendas; después, únicamente se podían canjear por bonos obtenidos a través de cierto tipo de distribuidores; luego se intentó elaborar listas de beneficiarios para que recibieran tortillas subsidiadas en sitios específicos, ubicados sobre todo en los barrios urbanos más pobres. En una zona metropolitana de 16 millones de habitantes aproximadamente, como es la gran ciudad de México, era factible que muchas de las familias más necesitadas quedaran fuera de estos intentos de distribución y muchas de las menos necesitadas quedaran incluidas.¹⁷

Prosigue aún la búsqueda de una solución políticamente aceptable y socialmente justa al problema de los subsidios al consumidor de maíz. Mientras tanto, han vuelto a aparecer o a reforzarse las diferencias en la cobertura geográfica de dichos subsidios, diferencias que se habían aminorado durante los años setenta. Con la tendencia hacia la protección creciente de los consumidores en la ciudad de México, que contrasta con la de sus contrapartes en ciudades de provincia, ha habido también una importante reducción de los subsidios al grano que anteriormente se transferían a los consumidores rurales por medio de las tiendas rurales de la Diconsa. A fines de 1990, el precio de un kilogramo de maíz blanco en estas últimas se fijaba en 830 pesos, mientras que el precio oficial de compra del grano del productor se situaba en 636 pesos.¹⁸

Hasta 1987, la disminución del subsidio al consumidor de maíz no fue acompañada por una política de reducción de precios al productor de granos que transfiriera una parte del costo del ajuste hacia el agricultor. De hecho, de 1983 a 1986, el precio de garantía del maíz aumentó en una proporción relativamente igual a la de los cambios del INPC. No obstante, el precio de garantía se quedó cada vez más a la zaga del aumento del costo de producción que enfrentaban los agricultores. A la vez que los consumidores de maíz resintieron los efectos de los recortes en los subsidios al precio del maíz en grano y las tortillas, los productores fueron seriamente afectados por la reducción de los subsidios a los insumos agrícolas y al crédito y por las restricciones de los

17. Nora Lustig sostiene, con apoyo en los resultados de un estudio sobre el efecto de los subsidios en la distribución de alimentos, que "puede defenderse la aseveración de que un subsidio general al maíz y sus derivados, al frijol, al pan, al arroz, a las pastas, al aceite y a los huevos, . . . produce una redistribución progresiva del poder de compra. Por ello, el cese de algunos subsidios generales a los productos alimentarios básicos puede haber dado un resultado regresivo, a pesar de la intención manifiesta de ayudar a los más pobres mediante la focalización de los subsidios. Además, no queda claro si después de introducir esta focalización, los subsidios llegaron realmente a la población más necesitada." Véase Nora Lustig, "Economic Crisis, Adjustment and Living Standards in Mexico: 1982-1985", en *World Development*, vol. 18, núm. 10, octubre de 1990, p. 1335.

18. Véase Kirsten Appendini, *op. cit.*, p. 147.

servicios de apoyo a la actividad agrícola que impuso el programa de austeridad.

De 1983 a 1987, los subsidios oficiales al sector agropecuario decrecieron a una tasa media anual de 13%, después de haber aumentado 12.5% al año durante los setenta.¹⁹ Y el costo de muchos de los insumos agrícolas aumentó de manera notable, tanto bajo el peso de esas reducciones continuas en el nivel de subsidios como a consecuencia de la rápida devaluación de la moneda. A la vez, el monto de recursos destinados al sector agropecuario por todo el sistema bancario nacional se redujo, en términos reales, alrededor de 40% de 1980 a 1985, y aproximadamente 60% en promedio de 1980 a 1986-1988.²⁰

De esta manera, los productores de maíz tuvieron que hacer frente a costos cada vez más altos con crédito de avío cada vez más reducido y con tasas de interés mayores, no sólo en términos nominales sino, con el tiempo, reales.²¹ El agudo proceso inflacionario que se desencadenó con la devaluación de la moneda, y las alzas concomitantes de la tasa de interés, causaron estragos tanto en las instituciones financieras agropecuarias como en las empresas agrícolas, dificultando la planeación y ahuyentando a muchos agricultores que dejaron de pedir crédito, o de utilizar el monto total que les fue ofrecido, por temor al costo creciente del dinero.²²

El efecto de estos cambios fue especialmente desfavorable en el caso de los productores grandes y medianos, quienes se beneficiaban de los subsidios estatales a la electricidad y al agua para riego, a los combustibles y al precio de la maquinaria agrícola. En cambio, por algunos años, las medidas de ajuste fueron menos inconvenientes para los productores campesinos, en la medida en que el subsidio al principal insumo manufacturado que utilizaban (el fertilizante químico), no sólo se sostuvo sino que aumentó. Además, aunque el crédito de avío suministrado por el Banrural era cada vez menos suficiente en términos reales, se extendió a un número creciente de prestatarios, en un esfuerzo por mantener el acceso de la clientela de los programas oficiales al paquete de financiamiento, fertilizantes y seguro agrícola. Estos lineamientos de política permiten advertir el esfuerzo del Estado para proteger la agricultura tradicional de maíz durante un período en que se redujeron considerablemente los beneficios a la agricultura moderna.

Es importante subrayar la extrema vulnerabilidad de los productores comerciales de tamaño mediano y pequeño, sobre todo de los ejidatarios mejor dotados, ubicados en zonas de riego o de buen temporal, ante esta coyuntura. Perjudicados por la repentina reducción de los subsidios generales, los ejidatarios productores de granos (así como los agricultores pertenecientes a otros

sectores de producción agropecuaria) empezaron a participar en diversas formas de protesta, desde fines de 1982 en adelante, con la esperanza de forzar aumentos en los precios de los granos.

A pesar del modesto éxito logrado por estos productores, las estadísticas nacionales reflejan el hecho de que hasta 1986 la mayoría de los maiceros siguió cultivando sus tierras, con resultados satisfactorios desde el punto de vista de la producción: la nacional de maíz durante 1983-1985 fue en promedio tan alta como la que caracterizó los años de 1980 y 1981, previos a la crisis. Además de haberse contado con condiciones climáticas favorables, parte de la capacidad que mostraron los productores para sobrellevar la crisis se debió al descenso inmediato del costo relativo de la mano de obra, que acompañó al ahondamiento de la recesión. Del período 1979-1982 al de 1983-1986, la relación entre el salario mínimo rural y los precios nominales de garantía del maíz se redujo un tercio, contrarrestando en alguna medida el efecto del aumento de los costos, atribuible a otros renglones dentro de la balanza económica de las empresas agrícolas, pequeñas, medianas y grandes, contratantes de mano de obra.²³

Sin embargo, para la mayoría de los productores de maíz la reducción del salario rural fue un arma de dos filos: muchas familias campesinas contaban con el ingreso proveniente del trabajo asalariado, tanto urbano como rural, para sufragar una parte de los gastos de producción de maíz en sus propias parcelas y en esa situación, la pérdida de ingreso que significaba la reducción del valor del trabajo agudizó la crisis, en vez de amortiguarla. Así, es probable también que parte del aumento de la producción global del grano durante el período 1983-1985 reflejara no tanto el éxito en sobrellevar la recesión en el campo, como el intento de muchas familias campesinas de replegarse en la subsistencia, en respuesta a las dificultades que enfrentaban algunos de sus miembros dentro del mayor mercado de trabajo.

Si durante los primeros cinco años de recesión y ajuste el Gobierno logró proteger en alguna medida a los productores de granos básicos elevando los precios de garantía por lo menos a un ritmo que correspondía al avance del índice de precios al consumidor, aumentando los subsidios a los fertilizantes e intentando sostener, aunque en medida decreciente, los subsidios al crédito agropecuario oficial, esta situación empezó a deteriorarse durante 1986 y cambió bruscamente a raíz de una modificación fundamental en la política macroeconómica estatal a finales de 1987. Desde ese año hasta finales de la década, correspondió a los productores de granos un papel cada vez más desfavorecido dentro del sistema de abasto de maíz, pues sufrieron el embate de fuertes reducciones de los precios de garantía, además de los efectos de una creciente apertura al mercado internacional de granos.

Este giro hacia un modelo claro de abastecimiento de alimentos baratos, con decrecientes elementos de apoyo estatal a los productores nacionales de maíz y con una dependencia cada vez mayor del mercado internacional, estaba ligado a la instrumenta-

19. Gustavo Gordillo, *op. cit.*, p. 806.

20. Jaime de la Mora, *op. cit.*, p. 947.

21. De 1982 a 1986, el nivel de subsidio a las tasas de interés para el crédito agropecuario se mantuvo y aun aumentó ligeramente; pero de 1986 a 1989 bajó de 0.54% a sólo 0.09% del PIB. En 1987, las tasas de interés del Banrural se acercaron a las del mercado. Véase Gustavo Gordillo, *op. cit.*, p. 810.

22. Véase, para el caso del crédito refaccionario, el artículo de Marín Maydón Garza, "El crédito agropecuario en tiempos de inflación", en *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 7, México, julio de 1988.

23. Véase Jaime Ros y Gonzalo Rodríguez, *Estudio sobre la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola en México*, trabajo mimeografiado, diciembre de 1986, y Antonio Martín del Campo, "La política económica reciente y la agricultura", en Jorge Zepeda Patterson (comp.), *Las sociedades rurales hoy*, El Colegio de Michoacán/Conacyt, México, 1988, pp. 190-191.

ción del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico, que puso fin a cinco años de apego estatal a una política de ajuste macroeconómico de tipo ortodoxo. Esta política, que estuvo en ascenso desde el inicio de la crisis hasta 1987, se basaba en un intento sistemático por dejar que los precios principales de la economía mexicana se establecieran de manera relativamente "libre", como resultado del juego de las fuerzas del mercado. La devaluación constante del peso constituyó la piedra de toque en esta estrategia, puesto que se asociaba con una tasa de inflación en ascenso, que llegó al nivel alarmante de 159% en 1987.

Amenazado con la posibilidad de una espiral inflacionaria incontenible, el Gobierno abandonó esta estrategia ortodoxa de ajuste macroeconómico a finales de 1987, sustituyéndola por una política heterodoxa que puso fin a la libre devaluación de la moneda nacional y estableció un mecanismo de fijación de los precios clave de la economía. El valor del peso se defendería recurriendo al fondo significativo de divisas que se había acumulado gracias a la aguda reducción de importaciones y al considerable aumento de las exportaciones, logrado a partir de 1982. Los precios de los principales bienes y servicios se ajustarían periódicamente mediante un sistema de concertación, que implicaba una consulta institucionalizada entre el Estado y los representantes de los sectores organizados más importantes de la sociedad mexicana: obreros, campesinos y patronos (industriales y comerciantes).

Merced a una serie de pactos periódicamente renovados desde 1988 y que siguen en vigor en la actualidad, tanto los salarios como los precios han variado sólo dentro de los límites acordados en el contexto de concertación. El Gobierno se ha comprometido a mantener relativamente estables los precios de ciertos bienes y servicios básicos como combustibles, electricidad, transporte ferroviario, teléfonos, y tortillas —medida que de hecho implica que el ritmo de reducción de los subsidios a estos productos y servicios se desaceleraría considerablemente—, y los industriales y grandes distribuidores al mayoreo y menudeo se han comprometido a guiarse, cuando fijen sus precios, por ciertos estándares acordados previamente. Los representantes de los trabajadores han aceptado fuertes restricciones a los aumentos salariales, a pesar de que durante los cinco años inmediatamente anteriores al establecimiento del primer Pacto el ingreso real de la clase trabajadora urbana de México se había reducido cerca de 50% y los representantes de los productores agrícolas han colaborado, a duras penas, en un esfuerzo por mantener bajos los precios de los principales bienes alimentarios del país.

De 1988 a 1991, esta nueva estrategia para hacer frente a la crisis logró alejar el peligro de la hiperinflación y permitió un modesto crecimiento de la economía en 1991. Para el sector agrícola, sin embargo, tanto la política de precios como la evolución de los patrones de inversión estatal durante el período fueron en extremo desfavorables. De 1987 a 1989, el precio de garantía real del maíz se desplomó, avanzando mucho más lentamente que el INPC y el del costo de los insumos agrícolas manufacturados, y deprimiendo aún más los niveles de vida de la mayoría de los productores.

En el primer año de este período de ajuste heterodoxo, el grupo de productores de maíz que operó con pérdidas pasó de 43% del total (en 1987) a 65% (en 1988) y a la vez, los que tuvieron utilidades de más de 40% sobre sus costos se redujeron de 37

a 20 por ciento de un ciclo al otro.²⁴ La agudización de la crisis entre los productores de maíz afectó la producción nacional, que ya había empezado a caer durante el año anterior al Pacto, bajo el embate de la inflación, y siguió caracterizándose por su depresión a lo largo del período 1987 a 1989. En consecuencia, el volumen de importaciones del grano aumentó en forma considerable.

El efecto de estas tendencias en los niveles de vida de los productores de maíz, y especialmente en los de los medianos y pequeños, debe entenderse dentro del contexto más amplio de la crisis que azotó al sector agrícola en su conjunto a fines de los ochenta. Las alternativas de vida eran muy restringidas en el campo mexicano a finales de la década. Según cifras oficiales, en los tres años anteriores a 1989 el sector agropecuario y forestal decreció a una tasa anual media de 0.8%, y "una gran inestabilidad en los precios de los productos, en los costos de los insumos y en los ingresos de los productores acompañó a esta tendencia a la baja de la producción".²⁵

La reestructuración y el sistema de abasto del maíz

En medio de esta profunda crisis rural, y en condiciones no sólo de apertura comercial sino de la política macroeconómica heterodoxa favorable a la importación de productos extranjeros,²⁶ el Gobierno de México emprendió una reforma a fondo de la estructura de apoyo oficial al sector agrícola, y con ella de las bases institucionales del sistema de abasto del maíz.

Este esfuerzo, que empezó en 1989 y aún está vigente, forma parte de un programa de reestructuración a mediano plazo de toda la economía mexicana, cuyo objetivo es adecuarla a los requerimientos de competitividad del mercado internacional y crear una sociedad "moderna" en la que haya participación económica y política libre de las trabas del paternalismo y el clientelismo, tanto estatal como privado. En el sector agrícola la reestructuración se centra en la reforma institucional: suprimir varias agencias y programas oficiales y reformular el mandato de algunas otras, como parte de una acción más amplia que redefinir el papel del Estado en la economía.

Ésta es una coyuntura eminentemente política, en la que entran en acción grupos con opiniones contrastantes —y en algunos casos por completo opuestas— sobre el papel del sector público en la economía nacional. De hecho, existe dentro del Gobierno una corriente de opinión que no le concede un futuro viable a

24. Jaime de la Mora (*op. cit.*, p. 945) cita datos de la Encuesta Nacional de Costos de Producción, Coeficientes Técnicos y Rendimientos, de la SARH, 1988.

25. Véase SARH, "Programa Nacional de Modernización del Campo, 1990-1994", en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 10, México, octubre de 1990, p. 988. En este estudio se observa que "como resultado de la pérdida de dinamismo en el campo, el PIB per cápita del sector agropecuario y forestal en 1988 fue menor que el de 1960".

26. La defensa del peso en contra de toda gran devaluación de 1988 en adelante implicó que las exportaciones (incluidas las agrícolas) se vieran relativamente desfavorecidas en el marco de los pactos, mientras que las importaciones se hicieron cada vez más atractivas.

la agricultura de básicos en México, y que orientaría el proceso de reestructuración cancelando el apoyo oficial al campo y cediéndolo a las fuerzas irrestrictas del mercado internacional.²⁷ Pero los numerosos grupos que rechazan esa posición extrema, y que defienden en mayor o menor grado la participación estatal en la economía, tienen también razones convincentes para apoyar la reforma institucional de la agricultura. El costo de mantener la vieja estructura de apoyo al campo ha sido muy alto, el empleo de los recursos con frecuencia ha sido poco eficiente y, como se ha comentado, los programas estatales han estado ligados a prácticas viciadas de control político que muchas organizaciones campesinas han tratado persistentemente de erradicar o modificar.

Por ende, en el proceso actual de redefinición del papel del Estado mexicano en el campo, se advierten a la vez una oportunidad y un peligro: la oportunidad de crear una estructura de apoyo a la actividad agrícola mucho más eficiente y acorde con los intereses de la mayoría de los productores del país; el peligro de eliminar por completo algunos de los programas o líneas de acción pública que constituyen elementos indispensables de esa misma actividad. A corto plazo, además, existen los riesgos inevitables de un período de transición, en el que se desmantelan instituciones y se reorientan programas afectando la continuidad y la calidad de los servicios y redefiniendo el tipo de población que tendrá acceso a estos últimos.

A partir de 1989, los productores agrícolas han resentido los efectos de esta reestructuración de varias maneras. En primer lugar, como resultado de un proceso progresivo de "desincorporación" o privatización de empresas oficiales, se han modificado o eliminado los circuitos normales por medio de los cuales los agricultores comerciales medianos y pequeños solían tener acceso a ciertos bienes y servicios básicos. Por ejemplo, la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGSA) se cerró tras años de funcionamiento deficiente y con ello toda la clientela del organismo público de crédito rural quedó temporalmente sin acceso al seguro. A la vez, la reorganización de la entidad encargada de proveer los fertilizantes químicos a los agricultores dificultó aún más el abasto de ese insumo en muchas zonas rurales.²⁸ Además, al ponerse en venta varios organismos comercializadores especializados, como el que apoyaba a los pequeños cultivadores de café (Inmecafé), su clientela quedó en riesgo de perder el acceso a los insumos básicos, a la asistencia técnica y a los puntos de compra oficial que les habían protegido en alguna medida de los vaivenes de los precios en un mercado internacional incierto.

En el ámbito de la comercialización de bienes agrícolas básicos, los productores de maíz y frijol seguían teniendo la opción de vender su cosecha a la Conasupo, a precio de garantía. Pero el papel de esta empresa ha quedado reducido a la recepción de esos dos productos, y se suprimió su tarea de regular el mercado de otros cultivos básicos y semibásicos, permitiéndose así una competencia cada vez mayor con los productos importados. Aun-

que se sigue protegiendo el mercado nacional de maíz y frijol, los permisos de importación son ahora más fáciles de obtener y la presión que ejerce en ese sentido el sector industrial es fuerte.

La incertidumbre y la cancelación del acceso a recursos productivos se han resentido de manera especialmente notable durante los últimos dos años entre la clientela del sistema oficial de crédito agrícola, el cual está también en una etapa de reorganización fundamental. A la vez que se aplica un programa de depuración de personal y de reordenamiento de los procedimientos de la institución, también se ha reorientado su mandato y redefinido la naturaleza de su clientela futura. En 1989, frente a una cartera vencida de grandes proporciones, el Banrural dejó de prestar a los productores morosos. Como resultado, una proporción significativa de todos los agricultores maiceros del país se quedó sin crédito durante ese año. Poco después, se anunció que los servicios del banco oficial se prestarían en adelante sólo a los pequeños productores relativamente mejor dotados, con claro potencial productivo, dejando que los clientes de mayor riesgo fueran atendidos por un nuevo programa de apoyo a grupos de menores recursos (el Programa Nacional de Solidaridad).

En el fondo de este esfuerzo de reestructuración está el intento de "dar un tratamiento diferente a los productores, dependiendo de su nivel de ingresos y de su potencial productivo".²⁹ De hecho, ésta ha sido una vieja demanda de los grupos campesinos mismos, quienes han criticado la extrema falta de dirección o la concentración de los subsidios otorgados al sector agrícola. En la medida en que el resultado de la reforma sea eliminar los subsidios indiscriminados a los agricultores grandes, y canalizar esos recursos hacia los productores medianos y pequeños con potencial productivo, el esfuerzo tendrá a fin de cuentas un resultado positivo. Sin embargo, como en el caso de la reforma de la estructura de subsidios al consumo de productos básicos, focalizar el apoyo a la producción ha sido también una demanda de los grupos del Gobierno que quieren restringir el papel del Estado en el fomento y la regulación del mercado. Si estos últimos predominasen en el proceso de reestructuración, muy pocos recursos quedarían disponibles para los pequeños agricultores.

Por el momento, el esfuerzo en favor de racionalizar y reorientar los subsidios que se encauzan a la producción agrícola tropieza con muchas dificultades en cierta manera inevitables. Una de ellas se deriva de cómo se decide quién, dentro de tal o cual grupo o región, habrá de seguir siendo sujeto de un tratamiento preferencial del Estado;³⁰ otra estriba en definir las nuevas bases de ese apoyo oficial y en crear los procedimientos adecuados para proporcionarlo.

A fin de resolver estos problemas, en el programa de reestructuración se prevé entablar un diálogo con las organizaciones campesinas, las cuales constituyen en última instancia un recurso in-

27. Raúl Salinas de Gortari esboza las diferentes corrientes de opinión dentro del Estado en su artículo sobre "El campo mexicano ante el reto de la modernización", *op. cit.*, p. 828.

28. Las instalaciones para fabricar fertilizantes se ofrecieron a la industria privada, dejando a Fertimex con una función secundaria de distribución.

29. "Programa Nacional de Modernización del Campo", *op. cit.*, p. 993.

30. En el Programa Nacional de Modernización del Campo se sugiere que se levante "un padrón realista de productores así como un sistema de información estadística confiable y oportuno, que permita... identificar de manera precisa a los productores para la individualización gradual de los compromisos entre éstos y el sector público". "Programa Nacional de Modernización del Campo", *op. cit.*, p. 1005.

dispensable en cualquier esfuerzo por definir programas más eficientes de apoyo estatal en el campo. Se intenta también remplazar el papel desempeñado por los organismos especializados de fomento agrícola por el de la iniciativa privada. Así, los recursos estatales disponibles para apoyar la producción agrícola se encauzarán desde el erario a las organizaciones de productores rurales, quienes los utilizarán para contratar servicios o comprar bienes de las empresas privadas, según lo juzguen adecuado.

Cómo otorgar los recursos públicos en primera instancia sigue siendo una cuestión problemática. En la actualidad las organizaciones de productores pueden recibir fondos para proyectos específicos merced a un acuerdo (de "concertación") con la SARH o con el Instituto Nacional Indigenista, por medio del Programa Nacional de Solidaridad o de los gobiernos de los estados, en el ámbito correspondiente. Aunque este procedimiento puede amorrar el papel que tuvieron algunas dependencias oficiales y abrir mayor espacio tanto a la actuación de los productores organizados como al sector privado, es obvio que no elimina la posibilidad de que el acceso a los recursos estatales esté condicionado por las negociaciones políticas.

A la vez, el proyecto de abrir nuevos campos de acción para la iniciativa privada dentro del sector agrícola no necesariamente implica un mejoramiento inmediato en las condiciones de producción de los agricultores. En muchas zonas del México rural no existen incentivos reales para que se invierta en empresas que replacen a los organismos estatales, y en las regiones de mayor potencial económico los intereses privados suelen ser oligopólicos. En época de recesión y frente a grupos económicos muy poderosos es muy reducida la capacidad de la mayoría de los productores (especialmente los del sector de granos básicos) para organizarse de manera que logren defender su producción sin apoyo estatal.

La reconversión agrícola entre los pequeños y medianos productores en zonas de agricultura comercial

En las principales regiones de agricultura regional de México, donde se obtienen mejores rendimientos de maíz que el promedio nacional gracias a la aplicación de tecnología moderna, los productores pequeños y medianos no se han quedado pasivos ante los problemas suscitados primero por la crisis y, después, por los esfuerzos de ajuste macroeconómico y de reestructuración que se acaban de esbozar. Éstas son zonas ejidales que tienen un peso político considerable, tanto por sus aportes a la producción nacional, como por su organización. En grado creciente, los productores se han agrupado desde los años setenta en uniones y cooperativas que defienden sus intereses e incrementan su poder de negociación, ya sea con el Estado o con el sector privado.³¹

Durante la mayor parte del decenio de los ochenta, las demandas de los productores de maíz en zonas ejidales comerciales se

centraron en la posibilidad de ajustar la estructura de precios, tratando de lograr que el de garantía sea más remunerativo y de amorrar el efecto conjunto de la inflación, la devaluación y el ajuste de subsidios en los precios de sus principales insumos agrícolas. Los pequeños agricultores comerciales resintieron más, por supuesto, todo el peso de los cargos que recaían sobre ellos en el momento de vender su cosecha, que con frecuencia almacenaban en las instalaciones de la Conasupo. Consecuentemente, durante 1982-1983 y 1985-1987, el intento de los agricultores de imponer una modificación de la política pública se llevó a cabo ocupando las bodegas regionales de esa institución y obstaculizando todo embarque de granos al mercado. En algunos casos, también bloquearon carreteras estratégicas para que el maíz no se pudiera transportar.

El éxito o el fracaso de esas protestas dependió en buena medida de cómo se conjugaron con las condiciones políticas específicas de cada localidad. En general, las organizaciones de productores obtuvieron algunas concesiones del Gobierno a cambio de "levantar el sitio" de las instalaciones de la Conasupo, pero fueron arreglos de corto plazo (un solo pago extra a agricultores de ciertas regiones, una promesa de contribución a un fondo específico para servicios sociales, etc.) que no alteraron significativamente el hecho de que la producción de maíz ya no era una actividad económica viable en muchas áreas de pequeña agricultura comercial.

Después de las últimas protestas de los agricultores en 1987, la evolución del propio mercado del maíz hizo que las instalaciones de la Conasupo perdieran cada vez más su importancia para la lucha sobre las condiciones de producción, excepto en la medida en que los pequeños productores las podían utilizar para almacenar grano que esperaban vender a comerciantes privados. Debido a que los precios de garantía oficiales se mantuvieron muy bajos y a que los pagados por los compradores particulares en un mercado generalmente deficitario alcanzaron niveles considerablemente mayores, cada vez menos productores (y pequeños comerciantes) podían darse el lujo de entregar grano para su venta a los puntos de recolección de la Conasupo, los cuales dejaron de constituir el centro estratégico de poder del sistema de abasto regional. El "enemigo" de los pequeños agricultores ya no era tanto el Estado como un ente más difuso —el mercado—, al cual era mucho más difícil presionar políticamente.

Los productores no tenían recursos para construir sus propias instalaciones y el control privado del almacenamiento tendió a asociarse con la fijación monopólica de los precios. Por todo ello, los pequeños agricultores siguieron dependiendo de la infraestructura pública existente para almacenar sus granos. En consecuencia, las organizaciones de agricultores comenzaron a negociar con la entidad pública acuerdos que les permitieran el uso temporal de bodegas y silos hasta que encontraran un comprador privado para su grano. En algunos casos, la Conasupo aceptó ser un adquirente de última instancia, a precios de garantía, si no se lograban mejores precios en otro lado.

A fines de los ochenta, y con la desaparición o reorientación de algunas de las principales instituciones oficiales con las cuales habían trabajado los productores excedentarios de maíz, los esfuerzos de éstos tuvieron que encauzarse cada vez con mayor urgencia a la creación de instituciones propias, capaces de rem-

31. Gustavo Gordillo, uno de los principales actores en este proceso de organización ejidal, lo analiza en su libro *Campesinos al asalto del cielo: de la expropiación estatal a la apropiación campesina*, Siglo XXI Editores, México, 1988.

plazar la infraestructura y los servicios tradicionalmente proveídos por el Estado. Las empresas cooperativas establecidas en años anteriores por los productores mejor organizados habían permitido a sus miembros comprar insumos agrícolas a precios competitivos, transformar ciertos productos y negociar la venta de cosechas más ventajosamente de lo que antes había sido posible; pero esto siempre se había logrado en un marco de acceso a servicios estatales básicos. La lucha de los ejidatarios en zonas agrícolas comerciales se había emprendido durante muchos años con el fin de ganar cierto grado de independencia en sus tratos con los organismos públicos y de mejorar la calidad de los servicios recibidos de estos últimos, pero de ninguna manera para lograr que esas instituciones desaparecieran totalmente.

En zonas de Chihuahua, Jalisco, Nayarit y Chiapas, y mediante procesos de "concertación" con el Gobierno, organizaciones relativamente fuertes de pequeños cultivadores de maíz han aceptado recientemente el desafío de crear las uniones de crédito cooperativas, los fondos de seguro de cosechas y las instalaciones de almacenamiento que sus miembros deben tener si han de continuar cultivando en un contexto de reestructuración. En algunos casos, también han comenzado a establecer programas que fomentan la sustitución de maíz por otros cultivos o por actividades no agrícolas. No obstante, al igual que las uniones y asociaciones de agricultores de otras regiones del país, están trabajando con miembros que ya han sido afectados duramente por años de operaciones no redituables, abrumados por adeudos no pagados, y restringidos cada vez más por el requisito de ser competitivos en un mercado agrícola que se internacionaliza. La perspectiva general no es alentadora.

En el caso de varias uniones agrícolas relativamente fuertes, la competencia contra los productos importados ha vuelto redundantes en años recientes las grandes inversiones hechas en tiempos mejores: en el norte de Zacatecas, por ejemplo, las instalaciones para transformar la uva que manejaron provechosamente durante muchos años permanecían ociosas en 1990 debido a que tanto el vino importado como las uvas extranjeras estaban apoderándose del mercado nacional; en el centro de Jalisco, el esfuerzo de algunos de los pequeños agricultores maiceros más productivos del país por formar una cooperativa comercializadora se ha ido a tierra ante la facilidad con que las industrias procesadoras del grano pueden recurrir ahora a proveedores extranjeros, y los pequeños productores relativamente bien dotados que han intentado evitar la crisis del maíz por medio de una estrategia basada en la cría de aves de corral o de cerdos operan ahora en un mercado nacional de carnes deprimido y en competencia con importaciones de Estados Unidos.³²

La situación actual de los pequeños y medianos productores en zonas de agricultura comercial es, por ende, sombría. En el plano familiar, la gente responde a menudo emigrando a las zonas urbanas de México o a Estados Unidos, con lo cual se refuerza una tendencia de largo plazo hacia una creciente sobreoferta de mano de obra estacional dentro de la agricultura estadouni-

32. Véase Isabel Cruz, "Las uniones de ejidos frente a la reestructuración del programa agropecuario oficial", ponencia preparada para el seminario del UNRISD sobre El Maíz y la Crisis Económica en México, Tepic, México, enero de 1990.

dense, con la consecuente baja en el nivel medio de salarios agrícolas.³³ Esto va aparejado, además, con una escasez estacional de mano de obra cada vez más notable en algunas de las regiones de agricultura comercial en México y con la feminización de la fuerza de trabajo agrícola de estas zonas.

Asimismo, algunas de las familias que quedan en el campo producen menos maíz para el mercado y más para el consumo doméstico e intentan volver a los días en que la mayor parte de sus necesidades de subsistencia se podía satisfacer fuera del mercado mediante el cultivo de diversos alimentos en huertos y lotes familiares. Pero retirarse del mercado no es fácil: a lo largo de varios decenios, muchas familias campesinas que producían maíz en escala comercial se han acostumbrado a comprar la mayoría de sus bienes de consumo y han olvidado algunas de las actividades esenciales que tradicionalmente permitían sostener una economía de mayor autosuficiencia.³⁴

En el plano de las economías regionales, el efecto de la crisis del maíz en las áreas agrícolas comerciales más importantes se advertía por la oferta de mayores extensiones de tierra en alquiler a quienes tienen capital para diversificar cultivos y, en particular, producir para un mercado de exportación. En los predios pequeños y medianos, la crisis también se reflejaba en el uso decreciente de insumos manufacturados y en rendimientos descendentes. Los niveles de producción en estados y distritos que durante mucho tiempo fueron considerados de mayor superávit maicero del país empezaron a disminuir significativamente durante los últimos años del decenio de los ochenta.³⁵ La tendencia se revirtió en 1990, cuando el precio de garantía del maíz blanco aumentó 46% respecto al del año anterior, provocando una respuesta inmediata de los pequeños productores comerciales. Sin embargo, en estos momentos la crisis no es sólo de precios sino también de instituciones y no es muy probable que se resuelva recurriendo únicamente al ajuste de los precios de garantía.

Maíz, crisis y reestructuración en zonas de agricultura de subsistencia

El hecho de que los pequeños productores de maíz en zonas de agricultura comercial emigren para resolver los problemas creados por la recesión y la reestructuración, refuerza la tendencia predominante en toda la sociedad rural mexicana a depender de estrategias de supervivencia cada vez más complejas. Pero los parámetros en cuyo marco se elaboran estas estrategias varían de manera significativa de un lugar a otro; en especial la situación de los pequeños agricultores comerciales, arriba analizada, se aparta del patrón de cambio que impera dentro de lo que suele llamarse "la agricultura de subsistencia".

33. David Runsten, "Some Potential Impacts of a U.S.-Mexico Free Trade Agreement on Agricultural Labor", en *Rural California Report*, vol. 3, núm. 1, abril de 1991.

34. Entrevista con Rolando Loubet y Milagros Camarena, Guadalajara, Jalisco, agosto de 1990.

35. Un análisis detallado de los cambios de los patrones de producción y productividad del maíz se encuentra en Kirsten Appendini, *op. cit.* El caso de Jalisco lo presenta Javier Orozco Alvarado en "La situación agrícola en Jalisco en el contexto del neoliberalismo económico", en *Reflexos*, vol. 2, núm. 8, Guadalajara, 1990.

En realidad, dicho concepto encubre un rango muy amplio de situaciones. Todas tienen en común el cultivo del maíz y otros productos agrícolas y pecuarios con el fin de consumirlos en la unidad doméstica y no con el propósito primordial de venderlos; pero esa meta se persigue en condiciones muy variadas, con grados muy diferentes de participación en los mercados nacionales de bienes, de dinero y de trabajo, y que en consecuencia resienten de manera distinta la crisis económica nacional.

En un extremo del continuo de subsistencia está el patrón de vida en el que pueden satisfacerse todas las necesidades básicas de la familia rural de manera satisfactoria por medio del trabajo no remunerado en el predio o dentro de la comunidad, y sólo con una mínima participación en el mercado. Este tipo de economía de subsistencia puede encontrarse todavía en algunas partes del campo mexicano. En esos lugares sigue vigente el antiguo sistema de manejo diversificado de los recursos naturales que se basa en la recolección, la caza y la pesca, y se lleva a cabo una agricultura de tumba, roza y quema en un espacio de extraordinaria complejidad ecológica, donde la milpa ocupa el lugar central.

Para las familias campesinas que todavía pueden seguir viviendo de este modo, tanto la recesión como la restructuración profunda de la economía nacional durante los últimos años no son muy significativas. Estas personas constituyen, sin embargo, una pequeña minoría de la población rural. Por lo común, fuera de las principales zonas de agricultura comercial, el cultivo del maíz asociado con frijol, calabaza y otros productos agrícolas provechosos se ha llevado a la práctica durante décadas en el contexto de una profunda crisis de subsistencia y aunque producir maíz para el abasto propio sigue siendo la meta de la mayoría de las unidades domésticas, es cada vez menos probable que logren satisfacerse las necesidades mínimas de estas familias solamente con su propia producción.

Son múltiples las causas de esta "crisis del maíz" en zonas campesinas, que antecede a la crisis económica general de los años ochenta y condiciona de manera notable sus efectos: el crecimiento de la población en comunidades rurales donde se dispone de recursos relativamente fijos; la muy baja rentabilidad del cultivo del maíz en comparación con otras opciones agrícolas y ganaderas, y con el nivel de remuneración del trabajo; las restricciones de la disponibilidad de mano de obra familiar impuestas por la migración estacional y permanente de algunos miembros del núcleo familiar; la expansión de las zonas urbanas, los ranchos ganaderos y los cultivos forrajeros sobre grandes áreas dedicadas antes a producir maíz. En consecuencia, en muchas regiones de México se ha relegado el cultivo de este cereal a zonas inhóspitas y a una fracción cada vez menos importante de la superficie agrícola disponible.³⁶

Las familias campesinas siguen esforzándose para producir el

grano. Como anota Kirsten Appendini, un poco más de la mitad de la producción nacional de maíz proviene todavía de tierras de temporal propiedad de campesinos, cultivadas con métodos tradicionales; de esa cantidad, casi 50% se guarda para el consumo familiar. Pero su producción, aun con fines de subsistencia, depende cada vez más de la capacidad de la unidad doméstica para conseguir fuera del predio los recursos para financiar las labores agrícolas indispensables. En muchas comunidades, por ejemplo, la degradación de sus recursos naturales y el cultivo en zonas cada vez menos favorables para la agricultura crean la necesidad de comprar fertilizantes para el cultivo de maíz. La emigración de una parte de la familia implica a menudo que se debe contratar mano de obra o empezar a utilizar herbicidas en la milpa, o ambas cosas. Además, los rendimientos cada vez menores obligan a los productores a adquirir grano en el mercado durante diversas épocas del año.

Estos gastos, necesarios para llevar a cabo el tipo de agricultura "de subsistencia" que ahora prevalece en el campo mexicano, se sufragan con las remesas que envían los familiares emigrados o con ingresos provenientes de la venta de productos agrícolas y no agrícolas (silvícolas, animales y artesanales); o se cubren desviando hacia el cultivo de maíz parte del crédito (en dinero o en especie) que se consigue ostensiblemente para otros cultivos. Entre las unidades domésticas que tienen alguna posibilidad de producir excedentes de maíz en años de condiciones climáticas favorables y que han logrado integrarse al sistema de crédito oficial, el grano que se destina para consumo familiar se puede financiar también con préstamos del Banrural, los cuales se pagan con la entrega de una parte de la cosecha. Finalmente, los recursos indispensables para producir maíz con fines de subsistencia pueden provenir de prestamistas y comerciantes privados, como los acaparadores ya descritos, a quienes hay que entregar el grano aun cuando el volumen cosechado en sí sea insuficiente para satisfacer los requerimientos de consumo mínimos de la familia que lo produce.

Las estrategias de supervivencia ligan estrechamente la población rural de bajos ingresos al mercado de trabajo, así como al de dinero y de productos, haciéndola muy vulnerable a diversos cambios negativos relacionados con la crisis y los esfuerzos más recientes de restructuración de la economía mexicana. En primer lugar, las tendencias hacia la contracción del empleo, sobre todo en ciertas ramas que utilizan mucha mano de obra campesina, como la industria de la construcción, han afectado el ingreso no sólo de las familias urbanas sino también de las rurales que dependen de remesas provenientes de la ciudad. La reducción de los salarios, tanto urbanos como rurales, ha tenido obviamente el mismo efecto.

En algunos casos, los trabajadores de origen campesino han abandonado las zonas urbanas para reintegrarse a las labores agrícolas en sus comunidades o dedicarse al comercio. Con las restricciones productivas imperantes, en muchos casos es obviamente difícil que las familias rurales aprovechen los beneficios que este reflujo de mano de obra pudiera representar. Por supuesto, la situación se complica más aún en la medida en que la dotación de tierra en muchas comunidades rurales es insuficiente para sa-

36. Al principio de los años ochenta y bajo la dirección de Arturo Warman y Carlos Montañez, se escribieron dos libros de referencia básicos para quienes deseen entender estos procesos: *El cultivo del maíz en México: diversidad, limitaciones y alternativas*, y *Los productores de maíz en México: restricciones y alternativas*. Los dos fueron publicados por el Centro de Ecodesarrollo, el primero en 1982 y el segundo en 1985. Para un análisis del avance del cultivo de sorgo en zonas maiceras, véase David Barkin y Blanca Suárez, *El fin de la autosuficiencia alimentaria*, Editorial Océano/Centro de Ecodesarrollo, México, 1985. Un detallado estudio del efecto de todos estos procesos de modernización en la agricultura

se encuentra en Fernando Tudela et al., *La modernización forzada del trópico: el caso de Tabasco*, El Colegio de México/UNRISD/IFIAS/CINVESTAV, México, 1989.

tisfacer los requerimientos mínimos de la población y no existe ninguna posibilidad inmediata de aumentar el tamaño de los predios ni de dotar de parcelas a las familias sin tierra que residen en la localidad.

Lo que parece estar sucediendo, entonces, es un incremento global de la emigración de zonas de agricultura campesina, a pesar de las condiciones desfavorables en el mercado de trabajo nacional. A esta pérdida de brazos suelen acompañarla dos fenómenos notables: el primero es un claro aumento en el proceso de feminización de la fuerza de trabajo agrícola, el cual ya había empezado a advertirse durante los años setenta. En los predios pequeños, las mujeres adquieren una responsabilidad cada vez mayor en el desarrollo de las labores agrícolas. Así, en la actualidad, tanto en Morelos como en Oaxaca, Guerrero y la meseta tarasca de Michoacán, aumenta de manera notable la frecuencia con que los ancianos, las mujeres y los niños cultivan la tierra, con la ayuda de trabajadores asalariados.³⁷

A la vez, aumenta la frecuencia con que las mujeres emigran al lado de los hombres, para trabajar como jornaleras en las zonas de agricultura comercial o buscar empleo en Estados Unidos o Canadá. De hecho, en un estudio reciente patrocinado por la UNICEF se concluyó que "el fenómeno que ha afectado la vida de las mujeres rurales de manera más marcada durante la década de los ochenta ha sido sin duda su incorporación [creciente] al lado de sus esposos en el trabajo agrícola asalariado". Se estima que las mujeres constituyen ahora alrededor de un tercio del total de jornaleros que trabajan en el campo mexicano.³⁸

El aumento de la emigración rural, y especialmente la salida de los miembros de la familia que tienen mayor capacidad de trabajo, puede tener como segunda consecuencia un deterioro notable de las prácticas agrícolas de las unidades campesinas productoras de maíz. Esta tendencia aparece como una constante en muchos estudios de caso, ya sea aquéllos en los que se tratan aspectos históricos del fenómeno o en los que se analizan los efectos de la crisis actual en el campo.

La emigración masiva de la población rural puede causar desastres ecológicos. El ejemplo más extremo de esto acaso sea el de la Mixteca Alta de Oaxaca. Durante un período largo, la emigración propició una estructura social lugareña cada vez más fragmentada e "incompleta", formada por pequeñas familias que contaban con muy pocos trabajadores experimentados; ya no fue posible mantener las obras públicas que constituían la infraestructura de una agricultura productiva; el cultivo se convirtió poco a poco en una operación enteramente monetizada, dependiente de las remesas de los emigrados, y se fueron reduciendo o abandonando las labores agrícolas esenciales. De esta manera se im-

plantó un círculo vicioso de desintegración social y deterioro ecológico que en la actualidad se repite en muchas otras comunidades rurales, aunque de forma menos dramática.

Además del estímulo a la emigración y la reducción de los ingresos provenientes del trabajo asalariado que caracteriza la crisis de los ochenta, los millones de personas que dependen de la producción de maíz para fines de autoabasto han sido afectados también por otros cambios. Por ejemplo, tanto la recesión como la progresiva apertura del mercado nacional han mermado los ingresos que perciben las familias rurales de la venta de productos forestales, pecuarios y artesanales. Las economías lugareñas están deprimidas; y con mayor frecuencia, se importan productos que compiten fuertemente con los bienes que se fabrican en regiones rurales, o con fuerza de trabajo campesina. Algunos de estos productos provienen de países como Bangladesh y China, con costos de mano de obra mucho menores, o de Japón o Estados Unidos, donde existe un nivel tecnológico incomparablemente mayor.

La reestructuración de los organismos estatales de apoyo a la producción agrícola no puede menos que agravar esta situación. La crisis en el sector cafetalero, aunada a la desincorporación del Inmecafé, ha reducido los recursos disponibles de los pequeños productores de maíz que también producen café. De manera parecida, la reorientación del Banrural desquició temporalmente los flujos de crédito hacia los grupos rurales que cultivan el grano en condiciones de alto riesgo. Durante la transición hacia otros sistemas de apoyo estatal, muchas familias en el campo perdieron acceso a fuentes tradicionales de financiamiento oficial.

Tendencias de cambio en los mercados rurales de maíz

Al final de los años ochenta, este conjunto de factores influyó de varias formas en el mercado de maíz de zonas campesinas. En algunas microrregiones, la crisis de la agricultura comercial alentó la producción de maíz con fines de subsistencia a tal grado que se elevó considerablemente el volumen del grano disponible en las localidades. Esto constituyó a veces un elemento de adaptación muy positivo, que contribuyó a proteger los niveles de vida de la población. Sin embargo, un aumento del volumen de producción para la subsistencia también puede significar una reducción del monto de grano disponible para la venta, creando una relativa escasez de maíz en ciertas zonas rurales y propiciando un incremento de los precios que deben pagar las familias carentes de tierra.

Al parecer, esto ocurrió en el valle de Puebla durante 1988 y 1989. Las familias campesinas que solían producir maíz para su propio consumo, pero que antes habían podido vender cierta cantidad en el mercado, reaccionaron a las súbitas alzas en sus costos de producción y a los precios de garantía desfavorables, replegándose en la subsistencia. Así tendieron a cerrar el círculo de aprovisionamiento que las ligaba con sus familiares de las zonas urbanas, surtiéndose a sí misma solamente la familia numerosa y vendiendo muy poco o nada a los vecinos deficitarios dentro de la comunidad. El valle sufrió una considerable escasez de maíz, lo cual se minoró en alguna medida con la introducción de grano amarillo importado de Estados Unidos.

37. Úrsula Oswald, "Crisis y sobrevivencia en Morelos", y Emma Zapata Martelo, "Un intento de leer el papel de la mujer en la crisis de la agricultura de subsistencia", ponencias preparadas para el seminario del UNRISD sobre El Maíz y la Crisis Económica en México, Tepoztlán, México, enero de 1990.

38. Lourdes Arizpe, Fanny Salinas y Margarita Velásquez, "Effects of the Economic crisis on the Living Conditions of Peasant Women in Mexico", en *The Silent Adjustment: Poor Women and the Economic Crisis*, UNICEF, Nueva York/Santiago de Chile, 1989.

En algunos lugares del agro mexicano hubo indicios claros de la creciente dificultad de aprovisionamiento que afectó tanto a las familias rurales sin acceso a la tierra como a los productores deficitarios. Cada vez con mayor frecuencia, por ejemplo, los jornaleros agrícolas de ciertas zonas de agricultura campesina pedían que se les remunerara en grano, y no en dinero. Además, en otras empezaron a aparecer ciertas modalidades de contratación de mano de obra a futuro, con pago adelantado en maíz, que sólo podrían haberse desarrollado en un contexto de marcadas limitaciones de acceso al grano.

En parte, por supuesto, estas limitaciones obedecieron a los efectos de la inflación y a las restricciones que la recesión misma le impuso al poder de compra. En la medida en que el ingreso real de muchas familias rurales se desplomó durante la última mitad de los ochenta, se redujeron en forma progresiva tanto su capacidad de producción para la subsistencia como su capacidad de compra de maíz. Además, la estructura de precios que se iba conformando en algunos mercados regionales también empeoró la situación de los compradores netos, y ello por razones no siempre relacionadas con el retorno de los productores excedentarios locales a una estrategia de subsistencia.

Durante la última parte de los ochenta, muchos mercados regionales se caracterizaron por una situación de escasez de grano. En consecuencia, el precio que imperaba en el mercado privado de maíz empezó a alejarse cada vez más del de garantía, llegando a ser hasta 50% mayor que este último en algunas ocasiones. Por ende, cuando se disponía de un superávit de grano en ciertas regiones, a los productores les convenía vender sus cosechas a los intermediarios privados, quienes luego canalizaban el producto a zonas urbanas. A menos que tuvieran acceso a una tienda rural de la Diconsa, las familias rurales deficitarias resintieron en forma notable los efectos de esta tendencia. Aunque el pequeño productor vendiera el maíz a precios locales relativamente altos, después tenía que comprarlo a precios que podían ser del doble en varios casos.

Frente a esta situación compleja, la población rural planteó diversas demandas relacionadas con la reforma de la política oficial de abasto. En primer lugar, puesto que la crisis hizo que aumentara marcadamente el número de consumidores netos en el campo mexicano, y la segmentación del mercado creaba problemas cada vez más serios de abasto para estas personas, hubo un gran interés por que se extendiera la red de tiendas rurales Diconsa. Esta demanda se atendió de manera notable: el número de tiendas casi se duplicó en el curso de los años ochenta, no obstante que los otros servicios estatales se redujeron sistemáticamente durante el mismo período.³⁹

A la vez, los habitantes de algunas zonas presionaron no sólo con el fin de que la Diconsa expandiera sus operaciones regulares sino, también, para que apoyara los esfuerzos de las comunidades que trataron de desarrollar nuevas formas de intercambio entre los propios productores. Un ejemplo de esto es el de las organizaciones campesinas de dos zonas ecológicas distintas en el centro de Veracruz que han logrado intercambiar sus productos con relativo éxito, creando su propio mercado en condiciones generales que de otra manera les serían muy desfavorables.

Asimismo, las organizaciones campesinas en zonas del centro y sur del país (es decir, fuera de las principales áreas de agricultura comercial del norte) ejercen presión para que se cree la estructura financiera y de almacenamiento que se requeriría para retener una parte considerable de la producción lugareña de granos dentro de la misma región. En el Programa Nacional de Modernización del Campo se reconoce la importancia de estas demandas. En efecto, en este documento se establecen ciertas medidas para aumentar los centros de acopio de granos y para facilitar el acceso de las asociaciones de productores a estos centros. En algunos casos, los pequeños productores organizados pretenden aplicar estrategias que les permitan sustraer su producción casi totalmente del mercado: convencidos de que perderán tanto cuando venden su grano como cuando tienen que comprarlo después, intentan crear un régimen de autosuficiencia que se financia con ingresos de trabajo fuera del predio.

Finalmente, los problemas suscitados por el hecho de que en muchas tiendas rurales haya una oferta irregular de productos básicos y de baja calidad, han obligado a algunas organizaciones regionales a tratar de mejorar los servicios normales que se prestan al consumidor, tomando en propiedad cooperativa las tiendas y almacenes de la Diconsa. No obstante, como lo destaca Armando Bartra en su análisis de las experiencias obtenidas en dos diferentes zonas de Guerrero, ese cambio formal de propiedad no soluciona por sí mismo los problemas estructurales inherentes al abasto de familias de muy bajos ingresos que viven en poblados lejanos, aislados y relativamente pequeños. La tarea es difícil, sobre todo cuando implica transportar el grano importado a grandes distancias; por tanto, a menos que se cobren precios muy altos, es necesario que se sigan otorgando subsidios considerables.

Conclusiones

En 1991, el futuro del país se entrelaza cada vez más con las decisiones que en breve se tomarán sobre la integración de México en un mercado común de América del Norte. Después de un decenio de recesión, ajuste macroeconómico y reestructuración institucional, ¿con qué estructura de abasto entra el Estado mexicano al proceso de negociación? En lo que al maíz corresponde, se trata de un sistema en proceso de profunda reorganización, escenario de pugnas entre grupos de intereses concretos y opuestos entre sí, además de un espacio en donde se despliegan los conflictos ideológicos que privan en la sociedad.

En cuanto a los sectores productivos del sistema, y especialmente a la agricultura maicera de tipo comercial, la posibilidad de la integración internacional surge en un momento de marcada vulnerabilidad, puesto que la recesión y la baja de la inversión estatal en el campo han aminorado la capacidad de producción en muchas zonas agrícolas y el intento de reforma institucional crea incertidumbres que afectarían el funcionamiento del sistema aun en una época menos marcada por la crisis. Varios programas estatales que proveen bienes y servicios indispensables para el desempeño de la labor agrícola se han suprimido o están en proceso de reorganización. Hasta que este proceso lleve a nuevas alternativas viables, existe un vacío que contrasta notablemente con la situación que impera en los otros países involucrados en las negociaciones.

39. Kirsten Appendini, *op. cit.*, p. 144.

Se pide a los agricultores mismos, sobre todo a los medianos y pequeños productores ejidales que constituyen la gran mayoría de todo el sector comercial, que sean protagonistas de la reestructuración del sistema de maíz, que construyan las nuevas instituciones en que se basará la producción de granos en el futuro. Una llamada de este tipo responde a demandas reales para que la población rural participe más en la formulación de políticas y en el manejo de los recursos. El campo es ahora escenario de experimentos importantes en este sentido. Sin embargo, no es realista suponer que los agricultores puedan asumir la responsabilidad primordial del desarrollo del sector, en ausencia de un apoyo público fuerte y bien organizado.

En este momento, los productores de maíz en escala comercial requieren no sólo protección; también necesitan que se reconstituya la infraestructura básica que es elemento indispensable de la actividad agrícola en cualquier parte del mundo. Esto es un proceso tortuoso, porque entraña la reorganización y reforma de varias instituciones viciadas; pero es de vital importancia y no se debe relegar a un sitio secundario por la presión de algunos grupos que preferirían encargar la tarea del abasto de maíz fundamentalmente al comercio internacional.

Al igual que sus contrapartes en los países del norte, los agricultores comerciales de maíz en México tienen también derecho de realizar sus actividades en el marco de estabilidad que provee un sistema de precios de garantía y el nivel de estos últimos tiene que cubrir los costos medios de los productores medianos y pequeños que constituyen la mayoría del sector comercial. Por supuesto, la garantía del precio implica un riesgo para cualquier gobierno: en años de muy buenas cosechas, tendrá que desembolsar una cantidad mucho mayor que el precio real del mercado para cumplir sus obligaciones con los productores. Esto constituye un problema especialmente grave en una época como la actual, en que la competencia por los escasos fondos públicos es muy fuerte. La alternativa, sin embargo, es un alto grado de inseguridad para los agricultores, que debe ser inaceptable en México, como lo es en Canadá, Japón, Estados Unidos o la Comunidad Europea.

Fuera de la pequeña y mediana agricultura comercial, en la mayoría de los predios donde el maíz se cultiva primordialmente con fines de autoconsumo, el precio de garantía por sí mismo no puede estimular la producción, puesto que no sería racional, desde el punto de vista de la planeación nacional, que cubra los requerimientos de una agricultura de muy baja productividad. Sin embargo, tampoco conviene a los productores deficitarios que haya precios muy bajos. El comercio privado que predomina en muchas zonas ajusta sus condiciones de compra del grano tomando en cuenta los precios de garantía y cuando éstos se deprimen mucho, las unidades domésticas deficitarias pierden al vender pequeñas cantidades en el mercado. Su pérdida se agrava cuando compran el grano más tarde, por razones ampliamente analizadas páginas antes.

Mientras persista la pobreza que ahora afecta a la mayoría de las comunidades rurales de México, será sumamente riesgoso recortar o eliminar la capacidad creada durante los últimos dos decenios para hacer frente en alguna medida a mercados locales oligopólicos. De hecho, las experiencias analizadas en el libro del cual forma parte este ensayo subrayan la importancia del programa Conasupo/Diconsa y de los esfuerzos llevados a cabo por gru-

pos de campesinos organizados que intentan estabilizar los precios de los granos, construyendo una mayor capacidad de almacenaje regional y estableciendo los canales necesarios para introducir grano del exterior en épocas de escasez en las localidades.

Las importaciones de maíz han tenido y tienen una función importante en este esfuerzo en favor de mercados rurales de granos, más competitivos y transparentes. Si se protegen los intereses básicos de los productores comerciales de México, estableciendo un precio de garantía justo y manteniendo un control público estricto de las importaciones, la compra de granos en el exterior seguirá teniendo una función reguladora esencial, especialmente en un momento como el actual, cuando aumenta la pobreza urbana de manera notable. Por otro lado, si la negociación de un tratado de libre comercio exigiera la pérdida de esa capacidad de protección, las consecuencias para la economía rural de México serían graves.

Se asevera con mucha frecuencia que un flujo no controlado de granos baratos, importados, aumentaría el bienestar de la mayoría de los habitantes rurales, que son o pequeños productores de subsistencia, o deficitarios, o trabajadores sin tierra. Esto es equivocado, puesto que no toma en cuenta ni la complejidad de las estrategias de supervivencia de esta población ni la complejidad de los mercados locales de granos. No existe la infraestructura requerida para que el grano barato llegue a muchas de las zonas más pobres del país sin subsidios considerables; el cereal se puede canalizar por medio de las tiendas Diconsa hacia un número creciente de lugares, pero asignándoles un costo. Al llegar a ellos, además, se inserta en un contexto de vida en que las actividades asociadas con el cultivo del maíz son de importancia central en la generación del ingreso de casi toda la población.

En estas condiciones, lo que se requiere no es destruir la capacidad productiva de las familias deficitarias, ni eliminar las fuentes de trabajo de las unidades domésticas sin tierra, sino regular los mercados lugareños mediante el sistema Conasupo/Diconsa y crear programas innovadores de desarrollo rural. En este terreno tiene una responsabilidad primordial el recién creado Programa Nacional de Solidaridad, en colaboración con una gama de nuevas organizaciones, tanto de productores como de consumidores. Con todo, la variedad de recursos productivos todavía disponible en muchas zonas del campo mexicano —la riqueza de plantas, animales, bosques y conocimiento especializado que aún sobrevive a pesar de muchos decenios de pobreza y de modernización forzada— es enorme; y el desafío actual consiste en impedir una mayor degradación de esos recursos y un mayor deterioro de los medios de vida rurales como efecto de la recesión económica y la reestructuración.

Un esfuerzo que dé nuevas oportunidades a los pequeños agricultores y a las comunidades rurales, y que signifique cierta posibilidad de detener el avance del deterioro ambiental en el campo, es muy costoso; pero quizá el precio de la opción alternativa será aún mayor a largo plazo. Si los habitantes del campo no reciben el apoyo necesario en su calidad de población agrícola, tendrán que recibirlo de otra manera, y tal vez en otros lugares, como consumidores pobres, como desempleados o, simplemente, como víctimas del hambre endémica. □