

LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y EL ACCESO A LA ALIMENTACIÓN: LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE ABASTO EN MÉXICO, 1979-1986 *

JONATHAN FOX ***

La crisis económica de México ha agudizado aún más su grave problema del hambre. La combinación de un mayor desempleo, salarios más bajos y el retiro de subsidios al consumo ha colocado al borde de la estricta supervivencia a un creciente número de familias. En realidad, antes de que se produjera la crisis los estudios gubernamentales consignaban que aproximadamente 9.5 millones de personas (casi 42% de la población rural) sufrían de déficit calóricos de entre 25 y 40% debajo del estándar mexicano de 2 750 calorías diarias por persona (Montanari, 1987:52). Con la crisis, la participación salarial en el ingreso nacional disminuyó de un máximo de 40.3% en 1976 a 27.7% en 1984 (INCO, 1986:7). Los trabajadores tenían que gastar en alimentos 78% del salario mínimo, comparado con 55% en 1976 (INN, *Excelsior*, 14-XI-86).¹

El gasto público aumentó drásticamente durante el periodo del auge

* Este trabajo se realizó con base en dos años de investigación de campo en México. Deseo agradecer a la Fundación Interamericana, al Centro de Estudios Mexicano-Norteamericanos de San Diego (Universidad de California) y al Instituto para el Estudio de la Política Mundial por su generoso apoyo para llevar adelante este estudio. También deseo externar mi agradecimiento a los muchos funcionarios, promotores del desarrollo rural y líderes comunitarios que me dedicaron parte de su tiempo y de sus ideas.

** Profesor del Departamento de Ciencia Política del Instituto Tecnológico de Massachusetts. Traducción del Inglés por Agustín Cue Mancera, profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, Departamento de Economía.

¹ Debido a que el subempleo es tan amplio y persistente, los mexicanos que trabajan tiempo completo y reciben el salario mínimo están considerados dentro de la mitad más alta de la distribución del ingreso.

petrolero y del endeudamiento externo de 1978-1982, y el destinado a los programas alimentarios no fue la excepción. Los subsidios generalizados al consumidor continuaron incluso después de la interrupción del auge en 1982, atenuando parcialmente los primeros cuatro años de crisis económica, hasta que fueron eliminados en 1986. Este estudio analiza uno de los contados grandes programas alimentarios que sobrevivían hasta la primera mitad de los años ochenta, y que consistía en una numerosa cadena de tiendas rurales que atendían las áreas más remotas y asoladas por la pobreza en México. Mientras los programas alimenticios tradicionalmente beneficiaban en exclusiva a las áreas urbanas, el programa de los consejos comunitarios de abasto se dirigía específicamente a los pobres del campo. Este ejemplo de participación comunitaria en la realización de un programa político muestra cómo la orientación del conflicto social hacia el interior de las agencias gubernamentales puede moldear directamente el acceso a la alimentación. El estudio comienza con una visión general de los retos que la crisis económica presenta para la política alimentaria, continuando con un análisis del caso mexicano.

LA POLÍTICA ALIMENTARIA Y LA CRISIS

Tres diferentes fuerzas interactúan para determinar el acceso de la unidad familiar a la alimentación: el acceso a la tierra, el ingreso monetario y la disponibilidad de medios para la distribución de alimentos subsidiados.² La mayoría de los casos de hambre son causados por la falta de acceso a una o más de estas tres fuentes. Por consiguiente, sólo puede entenderse completamente el hambre si esos tres factores son tomados en consideración.

En México viven en el campo aproximadamente dos tercios de la población desnutrida. El acceso a la tierra cultivable y a los medios para trabajarla podrían permitir a los pobres del campo convertirse en productores autosuficientes, mientras que la estabilidad laboral podría permitirles adquirir una alimentación adecuada en el mercado. La ampliación de la reforma agraria para permitir un mayor acceso a la tierra podría ser una solución parcial al problema del hambre en el campo; sin embargo, esta posibilidad ha sido bloqueada por los inte-

² Se entiende que el acceso de la unidad familiar a la alimentación es necesario, pero no suficiente, para una distribución equitativa entre los miembros de una familia.

reses creados de las agroindustrias, los pequeños propietarios agrícolas y sus poderosos aliados dentro del gobierno.³ Las perspectivas de un mayor acceso a empleos estables no son mucho mejores. El gobierno reformista de Lázaro Cárdenas (1934-1940) puso el acento en la ampliación del mercado interno; sin embargo, desde entonces el enfoque industrializador del gobierno mexicano en la promoción de la tecnología intensiva de capital y del crecimiento urbano generó su propio conjunto de intereses, bloqueando las medidas de política económica destinadas a incrementar significativamente el empleo rural.

Si bien los problemas de la tierra y el empleo se han estudiado cada vez más, no ha ocurrido lo mismo con los referentes al acceso a los canales no mercantiles de la distribución de alimentos, tales como los subsidios gubernamentales.⁴ En todo el mundo los subsidios alimentarios están politizados en extremo. A lo largo del tiempo los incrementos abruptos en el precio de los alimentos se han asociado con los trastornos sociales. Pocas veces es suficiente la "necesidad objetiva" para explicar los subsidios alimentarios; en cambio, la "percepción de una amenaza" se encuentra comúnmente involucrada. Por consiguiente, las políticas de subsidios alimentarios son usualmente el resultado de la convergencia entre la política de los grupos de presión y la comprensión de los responsables de la política económica respecto al mantenimiento de la estabilidad política.

Los subsidios alimentarios generalizados están usualmente al alcance de todos los consumidores urbanos, independientemente de que los re-

³ A pesar de 70 años de reforma agraria, actualmente existen más campesinos sin tierra que antes de la Revolución de 1910-1917. Los cálculos de esta población campesina la elevan a cinco millones, debiendo pasar de un trabajo estacional a otro, ganando pocas veces el salario mínimo. La mayoría conserva cierto acceso a la tierra, pero sus parcelas, así como los servicios de apoyo del gobierno, son inadecuados para proporcionar la subsistencia durante todo el año. De acuerdo con expertos del Instituto Nacional de Nutrición de México, aproximadamente tres millones de mexicanos han sido forzados a emigrar a las ciudades (en ambos lados de la frontera) desde el comienzo de la crisis económica de 1982. Véanse, entre muchas más, las siguientes obras básicas sobre la Reforma Agraria de México: CEPAL (1978); Esteva, (1983); Sanderson (1981), y Warman (1980a, 1980b). Acerca de la migración campo-ciudad, véase Grindle (1988) y los múltiples trabajos del Centro de Estudios Mexicano-Norteamericanos de San Diego, Universidad de California. Respecto a los campesinos sin tierra, véase Astorga (1985), de Grammont (1986) y Paré (1977).

⁴ Si bien existen investigaciones sobre los costos económicos y el impacto de los subsidios al consumidor, contamos con pocos estudios referentes a su determinación, fundamentalmente política. Para los análisis económicos de los subsidios alimentarios, véase Austin, ed. (1981), Timher, Pearson y Falcon (1982), y las publicaciones del Instituto Internacional para la Investigación de la Política Alimentaria (p. ej. Lusting, 1986). Para análisis adicionales de la política de los subsidios alimentarios en México, véase Fox (1986).

quieran o no.⁵ Los gobiernos se basan en ellos con frecuencia para atenuar los conflictos políticos y para mantener unidas a las amplias coaliciones gobernantes.

Al mantener relativamente bajos los precios de los alimentos en las ciudades, los empresarios también pueden mantener reducidos los salarios industriales. Estas políticas populistas de "suma positiva" para abordar los problemas sociales son cada vez más inviables, tanto económica como políticamente. Dado que la mayoría de los programas sociales en América Latina han fracasado reiteradamente en el intento de beneficiar a la población más pobre, incluso cuando disponían de recursos, resulta difícil que dar "más de lo mismo" (p. ej., más intervención gubernamental convencional) sea la respuesta al problema del hambre, particularmente en ausencia de una solución a la crisis internacional de la deuda. ¿Cómo, entonces, pueden los gobiernos atacar la pobreza y el hambre con programas que mantienen condiciones de austeridad económica a largo plazo?

La clave para enfocar el problema del hambre en el marco de las poderosas restricciones políticas y económicas, es desarrollar políticas alimentarias que canalicen los escasos recursos sociales con eficiencia y equidad hacia los más necesitados. Por eficiencia entendemos proporcionar el servicio con un mínimo de desperdicio burocrático, y por equidad, el acceso confiable a la alimentación por parte de la población de menores ingresos y mayor vulnerabilidad, sin condiciones políticas.

El estudio del acceso a los subsidios alimentarios del gobierno es crucial para analizar las perspectivas de crear una protección social mínima para la población de menores ingresos en el panorama de crisis económica en curso.

A menos que se establezcan para la ciudad y el campo subsidios alimentarios selectivos, que sean viables política y económicamente, el peso de la crisis de deuda de los años ochenta continuará recayendo

⁵ El problema del acceso a la alimentación por medio de subsidios es una parte de la pregunta más amplia de a qué intereses sirve el gobierno, cómo los sirve y por qué. Tradicionalmente la mayoría de los programas sociales de los gobiernos latinoamericanos servían primordialmente para consolidar a los sectores electorales urbanos, relativamente privilegiados, mediante el clientelismo, las concesiones a la minoría de trabajadores urbanos capaces de sindicalizarse, y la creación de oportunidades de empleo para la clase media (p. ej., los programas de seguridad social). Sin embargo, la mayoría de los subsidios gubernamentales se asignan usualmente como instrumentos de política económica (p. ej., energía a bajo costo, infraestructura, crédito y otros insumos para proyectos industriales intensivos de capital).

pesadamente sobre los niños latinoamericanos que son severamente perjudicados por la desnutrición. De los dos millones de niños que nacen anualmente en México, cien mil mueren por motivos vinculados a la desnutrición, mientras que un millón sobrevive con limitaciones físicas y mentales debidas a la falta de alimentos (Instituto Nacional de la Nutrición, *Excelsior*, 14-xi-86).

Insistir en la selección para la provisión social de los subsidios alimentarios, es algo más fácil de decir que de poner en práctica; la historia de la política social en América Latina está repleta de ejemplos sobre programas que fracasaron en la misión de beneficiar a sus destinatarios ostensibles. Es poco frecuente que los burócratas gubernamentales consideren dentro de su interés inmediato el proporcionar los recursos escasos a los grupos sociales de bajos ingreso. Su interés responde con mayor frecuencia a consumir ellos mismos esos recursos, sea en forma directa o canalizándolos a los grupos sociales más poderosos a cambio de prebendas políticas o económicas.⁶ El reto de cualquier programa selectivo de subsidios es enfrentar la estructura existente de incentivos, y sustituirla por otra que promueva la provisión del servicio con equidad y eficiencia. Una de las alternativas más promisorias es la de confiar la asignación de los escasos recursos a las mismas organizaciones de beneficiarios. Las organizaciones democráticas locales combinan el interés material directo en la provisión del servicio con la capacidad de hacer responsable de sus acciones al gobierno frente a las comunidades de bajos ingresos.

La consolidación de las organizaciones representativas locales se reconoce crecientemente como uno de los factores clave que convierte los limitados recursos físicos y económicos en éxitos de los esfuerzos de desarrollo rural.

⁶ Tendler (1982) y Leonard (1982) analizan cómo la estructura de los proyectos de desarrollo y su grado de vulnerabilidad a la monopolización de los grupos elitistas locales afecta la magnitud en que sus beneficios son sustraídos a los pobres del campo. Como señala Heaver en su estudio de la política de la puesta en práctica de los proyectos de desarrollo rural, "los nuevos programas y proyectos deben tener en consideración la política burocrática, y proporcionar un incentivo, en términos de la ventaja personal percibida, para los burócratas participantes en cada nivel. Los burócratas, igual que los campesinos, son racionales. No es frecuente que la ignorancia y la apatía sean los determinantes de su conducta, sino que los sistemas de incentivos existentes hacen que esté en el interés racional propio de los funcionarios ser apáticos en la consecución de las metas de desarrollo" (1982:iv-v). Este estudio plantea que los incentivos dominantes tienden a impulsar la perpetuación de las causas del subdesarrollo más que la simple "apatía", por lo que resulta útil prestar atención cuidadosa a la estructura de incentivos que enfrenta cada participante.

El estudio de Esman y Uphoff, que cubre más de 150 asociaciones de desarrollo locales, cooperativas y otras organizaciones populares del mundo en desarrollo, concluye que la capacidad de proveer a los ciudadanos del campo con medios de participación en las decisiones políticas es “esencial para lograr el amplio desarrollo rural” (1984:15); o sea, enfatizar la importancia de las organizaciones locales como “intermediarios” del desarrollo, lo cual permite al Estado acercarse constructivamente a las organizaciones populares.⁷ La cadena de tiendas campesinas de México abrió una de las más importantes oportunidades para la creación de organizaciones locales representativas, desde las reformas estructurales mexicanas de los años treinta.

EL PROGRAMA DE DISTRIBUCIÓN ALIMENTARIA RURAL DE MÉXICO

El gobierno mexicano creó en 1979 un programa nacional de distribución alimentaria rural gestionado por las comunidades, en el momento en que el ingreso petrolero y el proveniente del endeudamiento externo convergían produciendo la ilusión de la abundancia. La entonces prometedora situación económica de México, combinada con un cambio en la correlación de fuerzas políticas dentro del Estado, propició que se diera un mayor compromiso al canalizar los recursos para enfrentar el problema del hambre. Pero los reformistas carecían aún de la suficiente influencia política para confrontar los intereses que se oponían, fuera a incrementar el acceso a la tierra o a reorientar al modelo de desarrollo hacia un uso más intensivo del trabajo. Los comerciantes de granos privados, muchos de los cuales eran oligopolistas locales, constituían un blanco políticamente más vulnerable. Es más, las investigaciones sobre el México rural, tanto independientes como patro-

⁷ Esman y Uphoff sostienen que son cruciales cuatro factores para la efectiva organización rural. Concluyen que las organizaciones de membresía locales deberían: primero, tener más de un nivel de organización para permitir la intermediación efectiva entre el sector campesino y el gobierno, o el sector privado. Segundo, las organizaciones locales deberían complementar —en vez de competir— a otras organizaciones de desarrollo. Tercero, los vínculos horizontales y verticales juegan un papel esencial para aumentar la eficacia de los esfuerzos de las organizaciones locales. Los vínculos horizontales acercan a las organizaciones locales que tienen intereses comunes, mientras que los vínculos verticales les permiten hacerse escuchar mejor en los círculos donde se elabora la política económica. Cuarto, Esman y Uphoff encuentran que son esenciales los múltiples canales de la comunicación vertical para vincular efectivamente al gobierno y a las organizaciones populares (1984:29-30). Véase también Uphoff (1986).

cinadas por el gobierno, desde mucho tiempo atrás habían puesto en claro las diversas formas mediante las cuales los monopolistas locales mantenían atrapados a los pobres del campo en un círculo de pobreza. Por consiguiente, los reformistas responsables de la política alimentaria eligieron intervenir activamente en los mercados alimentarios rurales como un medio de ampliar el acceso a los alimentos básicos.

El programa CONASUPO-COPLAMAR creó una cadena nacional de miles de tiendas comunitarias que proporcionó alimentos subsidiados a la población mexicana de menores ingresos, alcanzando para 1986 un número mayor a 13 000 comunidades.⁸ El gobierno proveía los alimentos subsidiados y las comunidades organizaban las tiendas campesinas. La mayor parte del programa era operado por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). Dicha institución es en importancia la segunda empresa paraestatal no financiera, después de PEMEX, y se encarga de comprar, procesar y distribuir alimentos básicos en gran escala.

El propósito primordial de CONASUPO es presentarse como promotora de la justicia social, y por consiguiente legitimadora del gobierno. Los objetivos de CONASUPO la obligan a responder en cierto grado a las demandas campesinas. En ocasiones, esta misión institucional crea un medio receptivo a la idea de que el acceso a la alimentación es un derecho, y que el Estado debiera impulsar a sus aliados campesinos para luchar por tal derecho dentro del sistema político establecido. Sin embargo, este sesgo institucional nunca fue suficientemente fuerte como para hacer que el enfoque reformista dominara la política alimentaria en la práctica. Estaba a discusión qué grupos de presión se beneficiarían más de la regulación del mercado de granos: los productores, los consumidores, o los comerciantes privados y los industriales. Los reformistas sólo fueron capaces de intervenir a nombre de los campesinos en las ocasiones en que controlaban efectivamente la puesta en marcha de la política alimentaria. A lo largo de los años setenta y ochenta la correlación de fuerzas dentro de CONASUPO se desplazó de un lado a otro entre las corrientes “pro” y “anticampesinas”, dependiendo de los

⁸ El número de tiendas rurales se incrementó significativamente conforme la cadena CONASUPO-COPLAMAR se expandía y las concesiones privadas tradicionales eran eliminadas gradualmente. El porcentaje de tiendas rurales se elevó de 31% en 1977 a 81% en 1982, cuando llegaron a ser más de 9000 (*Informe de gobierno*, 1983:178). Para 1986 DICONSA proveía a más de 13 000 “tiendas campesinas” de un total nacional de más de 19 000. Con excepción de los grandes centros comerciales y de las tiendas sindicales, la mayoría de las tiendas rurales restantes eran concesiones a empresarios privados (DICONSA, memorándum interno, 1987).

cambios en la atmósfera política nacional.⁹ La decisión de emprender el programa CONASUPO-COPLAMAR fue el comienzo del desplazamiento hacia la dirección reformista de la política alimentaria.

LOS ORÍGENES DE CONASUPO-COPLAMAR

La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) fue establecida al comienzo del sexenio del presidente López Portillo (1976-1982). En su discurso de toma de posesión continuó la larga tradición mexicana de la retórica populista oficial, al pedir el perdón a los desposeídos y marginados, pese a que en el momento presidía un fuerte viraje hacia la austeridad y el conservadurismo económico. El presidente había heredado la crisis económica más fuerte de las últimas décadas, y su libertad de acción en la arena económica estaba seriamente limitada por el acuerdo establecido con el Fondo Monetario Internacional. Pero en 1978 López Portillo comenzó a llevar adelante su programa político, que incluía la liberalización parcial del sistema electoral.¹⁰ Para 1979 el ingreso petrolero comenzó a fluir y la economía mexicana entró en auge. López Portillo desplazó gradualmente su énfasis inicial de renovar las condiciones de la acumulación de capital hacia la revitalización de la descuidada base social del régimen.

Los discursos típicos del presidente vinculaban los problemas de la energía y de la alimentación, enfatizando su importancia tanto para la autonomía nacional como para el desarrollo económico. La industria petrolera recibió enormes inversiones, utilizando buena parte de las

⁹ Acerca de los esfuerzos reformistas de la CONASUPO a principios de los años setenta, véase Austin (1978); Esteva (1979); y Grinde (1977). Para una importante visión amplia y crítica del papel de CONASUPO en el sistema agroindustrial mexicano, véase Barkin y Suárez (1985). Respecto al papel de dicha agencia en el aprovisionamiento de los subsidios alimentarios, véase Lusting (1986). Para una discusión de la amplitud de las actividades de CONASUPO en la estrategia de autosuficiencia alimentaria del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) durante 1980-1982, véase Austin y Fox (1987). Para los estudios detallados de caso de los esfuerzos más reformistas durante este período, el Programa de Apoyo (PACE) y CONASUPO-COPLAMAR, véase Fox (1986).

¹⁰ Debido a que la mayoría de los partidos políticos eran ilegales o no consideraban legítimo el proceso electoral, López Portillo obtuvo la presidencia sin oposición. La falta de una contienda aunque fuera formal, aunado al clima de crisis política que acompañó al período de transición de 1976, colocó el problema de la legitimidad política del sistema ante el pueblo directamente en el programa político del Presidente.

divisas que generaba, al mismo tiempo que se descuidaba la alimentación y el sector agrícola en el periodo 1977-1979. La resolución del problema energético creó presiones que distrajeron la atención sobre la política alimentaria y, en particular, sobre "hacer algo" respecto a la pobreza rural y la pérdida de la autosuficiencia alimentaria nacional.

A pesar de la falta de entusiasmo de parte de las principales secretarías, hacia finales de 1979 los funcionarios de COPLAMAR pudieron presionar con éxito para conseguir una asignación mayor de recursos para los servicios sociales básicos, tales como clínicas rurales con servicios médicos elementales y tiendas campesinas en las áreas de menores ingresos en México.¹¹ COPLAMAR consiguió los mayores avances en aquellas áreas donde encontró a los aliados institucionales más receptivos: CONASUPO e IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social). En 1980 se le dió a CONASUPO-COPLAMAR un estímulo adicional cuando el presidente anunció que México iba a luchar para recuperar la autosuficiencia alimentaria nacional. La nueva estrategia del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) era la de revitalizar la producción campesina cerealera de temporal que había sido descuidada al favorecer la producción en gran escala de bienes de lujo y exportación en tierras generalmente de riego.¹²

Los programas de COPLAMAR y del SAM fueron "revoluciones desde arriba", siendo primordialmente iniciativas de altos funcionarios pertenecientes al sector liberal de la élite política.¹³ Un ex funcionario de

¹¹ Con gran detalle, COPLAMAR documentó la pobreza de México publicando los estudios correspondientes conjuntamente con la editorial Siglo XXI, bajo el título *Necesidades esenciales en México*. La obra, editada en cinco volúmenes, analiza los problemas de nutrición, salud, vivienda, educación y la distribución geográfica de los indicadores de "marginalidad".

¹² Acerca de la pérdida de la autosuficiencia alimentaria véase, entre otros, Barkin (1987); Barkin y Suárez (1985); Luiselli (1980); Luiselli y Mariscal (1981); Redclift (1981). A finales de los años setenta los académicos especializados y los comentaristas políticos nacionalistas desplegaron una fuerte campaña crítica sobre el sesgo gubernamental en favor de los grandes agricultores exportadores, con tierras en zonas de riego, en detrimento del apoyo a los productores campesinos cerealeros ubicados en áreas de temporal. La estrategia del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) de 1980 a 1982 legitimó aquellos planteamientos al coincidir con ellos e influir en los análisis del gobierno. Para una visión del SAM, véase Austin y Esteva, editores (1987); Fox (1986), y Spalding (1985). Para una panorámica del SAM, véase Austin y Esteva, editores (1987); Fox (1986), y Spalding (1985).

¹³ Según Cassio Luiselli, el autor y director del SAM, COPLAMAR fue "un gran aliado" en el impulso de la reforma alimentaria nacional, tanto en forma directa como indirecta. Desde puntos distintos de la cadena alimentaria, el SAM, principalmente en el proceso productivo, y CONASUPO-COPLAMAR en la comercialización, cada uno intentó atacar el antiguo problema de la pobreza rural de México con lo que consideraban reformas estructurales. Una de las iniciativas básicas del SAM era que el gobierno elevara los precios agrícolas de

alto rango de COPLAMAR enfatizó que la decisión de establecer el programa fue “totalmente de arriba hacia abajo”, sin que en ella hubiera presión directa de las organizaciones campesinas oficiales o independientes. Las organizaciones campesinas que presionaban al gobierno en aquellos momentos estaban más interesadas en obtener derechos a la tierra que en los subsidios alimentarios. De acuerdo con un importante estudio sobre los variables niveles de descontento campesino durante el gobierno de López Portillo, los dos años anteriores a la decisión de establecer COPLAMAR fueron los más tranquilos de todo el periodo.¹⁴ En otras palabras, una corriente gubernamental, instalada en posiciones de alto nivel y con una visión de largo alcance acerca de la necesidad de contener el incremento *potencial* del descontento social, consiguió una influencia creciente en el diseño de la política económica en el marco del auge petrolero y del endeudamiento externo.¹⁵

garantía, aunque esta medida podría perjudicar a los consumidores agrícolas de bajos ingresos. Como afirmaba la Comisión de Precios del Gabinete Agrícola en una propuesta interna en 1980, “el aumento del precio de garantía tendrá un impacto regresivo en amplios sectores de la población rural, ya que muchos campesinos no producen suficiente maíz para satisfacer sus necesidades de consumo. Por consiguiente, tienen que comprar maíz en el mercado, a precios que con seguridad se incrementarán significativamente. Por tanto, recomendamos enfáticamente que CONASUPO, por medio de su programa CONASUPO-COPLAMAR, participe ampliamente en las áreas deprimidas, manteniendo ahí el precio corriente del maíz”.

¹⁴ Véase Aguado López y otros (1983:65). Como un exadministrador de COPLAMAR de nivel medio lo explicaba: “La intención de COPLAMAR era tratar de controlar el descontento campesino y su organización independiente, ser un mediador de dicho descontento o mantenerlo dentro de ciertos límites. El programa estaba fundamentalmente dirigido al sector pobre del campesinado. (Después de la reacción antirreformista de 1976). El Estado tenía que optar, por un lado, por una línea que respetara los intereses de la oligarquía agraria disminuyendo el ritmo de la distribución de tierras, pero por otro tenía que ofrecer alguna salida a la situación del campo. “Aguado López y sus colegas encontraron que los niveles de movilización comenzaron a elevarse significativamente en 1980, y continuaron acrecentándose en 1981 y 1982. Cualesquiera que hayan sido las intenciones de la política alimentaria de los reformistas, esta pauta de comportamiento es congruente con la hipótesis de que el viraje reformista respecto a la política alimentaria, en 1980-1982, impulsó la movilización campesina al incrementarse las posibilidades de obtener concesiones.

¹⁵ El punto de vista de los propios políticos reformistas es consecuente con este enfoque. Según un alto asesor político del director de DICONSA, la agencia distribuidora de CONASUPO, las razones para la “democratización en estos programas va más allá del gobierno de López Portillo, incluso más allá del gobierno del expresidente Echeverría; data del movimiento (estudiantil) de 1968 cuando muchas de las personas que participaron en él... se fueron a realizar trabajo político al campo después del 2 de octubre (la matanza por el ejército de varios cientos de estudiantes desarmados que protestaban contra el gobierno). Ocurrieron dos cosas: primero, hubo la decisión política en los más altos niveles del gobierno para abordar el problema de la participación popular de una manera democrática, dado que el vínculo entre la base y el Estado se había dislocado, o roto. Esa fue una de las razones por la que el Estado intentó recobrar su base social mediante una ampliación de la democracia en ciertas

LOS OBJETIVOS DE CONASUPO-COPLAMAR: LA INNOVACIÓN POLÍTICA
Y LA PARTICIPACIÓN POPULAR

El fin oficial de la política económica era proporcionar alimentos básicos al precio oficial a la que CONASUPO-COPLAMAR definió como “población objetivo preferente”. Las encuestas nacionales sobre el nivel de vida llevadas a cabo por COPLAMAR, sirvieron de base para determinar las necesidades objetivas. Se encontró que por lo menos 10 000 comunidades rurales requerían acceso a la “canasta básica” de bienes subsidiados, lo que representaba aproximadamente veinte millones de personas. Se consideró que las “tiendas campesinas” del programa alimentario tendrían un impacto sobre la población en un radio de cinco kilómetros alrededor de cada una de ellas. Debido a las restricciones operativas el programa se limitaba a atender comunidades con más de 500 habitantes y acceso permanente a ellas (DICONSA, 1982: 1-4).

El cambio esencial en la distribución de alimentos en el campo por parte del gobierno, no fue el eventual aumento del número de tiendas sino el cambio que indujo COPLAMAR en la forma en que DICONSA (la subsidiaria de CONASUPO en el comercio al menudeo) las organizaba. Hasta 1979, la mayoría de las tiendas rurales de DICONSA eran concesiones otorgadas a empresarios privados, o eran dirigidas por otras agencias agrícolas del gobierno. Sin embargo, una evaluación oficial de DICONSA concluía que:

La experiencia con este tipo de empresas muestra un problema operativo esencial, consistente en garantizar el destino final y el precio de los productos en las tiendas rurales, cuya supervisión se complicaba debido a su número y aislamiento. *La operación de las tiendas concesionadas*, que enfrentaban

políticas y regiones. Segundo, la gente que fue al campo a realizar actividad política comenzó a trabajar a nivel popular para organizar movimientos sociales autónomos e independientes. En el caso de CONASUPO-COPLAMAR hubo una convergencia de las expectativas y necesidades políticas del gobierno y un proceso de organización y popular que ya estaba en curso. No creo que la organización o la democratización ocurrieron espontáneamente o que llegaron como producto de la posición política del gobierno, sino que la posición reformista proveniente de arriba convergió con el movimiento proveniente de abajo”. Este mismo asesor político actuó como canal de comunicación entre los líderes reformistas del gobierno y los líderes de los movimientos populares. Su opinión muestra que la “estrategia del sandwich”, consistente en presionar coordinadamente desde arriba y desde abajo en favor de una mayor democratización, fue conscientemente buscada tanto desde afuera como desde el interior del Estado.

un mercado en el cual los precios de los productos básicos eran tres o cuatro veces superiores al precio oficial, en los casos del maíz, el azúcar y el frijol, *hacía prácticamente imposible evitar las prácticas corruptas* consistentes en la desviación de los productos subsidiados a otras tiendas e industrias, o su venta a precios por arriba de los fijados oficialmente (DICONSA, 1982:3, subrayados del autor).

DICONSA fracasó en su intento de canalizar los alimentos subsidiados a los pobres del campo mediante el sector privado.

Los planificadores de CONASUPO-COPLAMAR decidieron que podrían servir a los consumidores rurales de bajos ingresos con eficiencia y equidad sólo si se cumplían cuatro condiciones. Primera, el programa necesitaba del *abasto garantizado* de bienes básicos. Poco tiempo antes de que se estableciera la cadena CONASUPO-COPLAMAR, el gobierno de López Portillo ya había lanzado la marca de alimentos básicos "Alianza", producidos por empresas tanto públicas como privadas. La distribución de estos artículos se realizaba por medio de los canales gubernamentales, haciendo accesible para la cadena de tiendas rurales y urbanas alimentos procesados de bajo costo (por ejemplo, leche en polvo, azúcar, sal, galletas, harina, pastas, aceite para cocinar).

En segundo lugar la cadena de tiendas requería su propia *cadena de almacenes*, que estuvieran situados estratégicamente, al alcance de las áreas objetivo. Los almacenes de DICONSA se habían ubicado tradicionalmente en las capitales de los estados, cuya distancia a las tiendas rurales elevaba los costos de distribución y cuya administración hacía más probable la desviación de los alimentos subsidiados a los consumidores urbanos y comerciantes. El auge propiciado por el petróleo y el endeudamiento externo hizo posible que el gobierno construyera primero 200 y luego 260 grandes almacenes regionales, destinados exclusivamente a atender las tiendas campesinas.

En tercer lugar, los planificadores de CONASUPO-COPLAMAR decidieron que una de las lecciones que había dejado esta experiencia era que la cadena de tiendas y almacenes sólo podía basarse en un servicio propio de transportes. La razón era que el personal de DICONSA no estaba dispuesto a sacrificar sus propios vehículos y en muchas áreas remotas los intermediarios monopolizaban la transportación privada. En los dos primeros años del programa, CONASUPO-COPLAMAR pudo adquirir más de 3 000 vehículos, facilitando grandemente tanto la promoción de la organización comunitaria como la canalización de los

alimentos (DICONSA, 1982:7). La creación de una infraestructura independiente (esto es, el disponer de los almacenes y la transportación), le dio a los planeadores reformistas un control mucho mayor sobre las operaciones que el que habían tenido en el pasado cuando dependían mucho más del aparato con que contaba DICONSA.

En cuarto lugar, los planeadores concordaban en que la *participación comunitaria genuina* en la puesta en práctica de la política alimentaria era esencial para garantizar el precio y el destino final de los alimentos. De su experiencia anterior con los concesionarios privados concluían que “la única opción válida era involucrar a la comunidad misma en la supervisión, e incluso en la propia administración de las operaciones” (DICONSA, 1987:4) La mayoría de los gobiernos consideran útil la participación comunitaria sólo como un medio para impulsar el flujo ascendente de la información técnica requerida para aumentar las inversiones locales, o como un mecanismo para compartir los costos de mantenimiento del proyecto si es que le conceden alguna utilidad. Por el contrario, los procedimientos de participación comunitaria de CONASUPO-COPLAMAR intentaban primordialmente hacer al mismo aparato burocrático más responsable de sus acciones en relación con sus clientes ostensibles, delegándoles poder sobre la política alimentaria.¹⁶ El personal existente estaba demasiado comprometido con los intereses burocráticos y privados para poner en práctica este cambio de política; un conjunto nuevo de promotores rurales tendría que ser contratado.

EL PROCESO DE PROVISIÓN DEL SUBSIDIO

El programa CONASUPO-COPLAMAR fue diseñado para aumentar el poder de negociación campesina frente a los intermediarios privados. Las

¹⁶ El principal esfuerzo anterior de México para integrar la participación comunitaria al proceso político ocurrió con el programa del FIDER, apoyado con fondos del Banco Mundial y emprendido en 1973. Sin embargo, en el caso del FIDER, la participación fue promovida ostensible y únicamente en la selección de inversiones públicas a nivel comunitario, no en la realización de los proyectos (y eso sólo varios años después de que el proyecto había sido emprendido). Como indicó el detallado estudio de Cernea sobre el proceso de la participación bajo el FIDER, la falta de integración comunitaria en la fiscalización y control del proceso de realización del programa fue una de las debilidades centrales del mismo (1983:25, 61). Si bien en teoría el FIDER compartía el objetivo de COPLAMAR, estimular la participación comunitaria para incrementar la responsabilidad de las agencias gubernamentales ante sus beneficiarios ostensibles, no proporcionó ningún medio para poder hacerlo consistentemente en la práctica (Cernea, 1983:43, 69).

nuevas "tiendas campesinas" competirían con las tiendas privadas, que ofrecían más caros sus productos, pero no las sustituirían; las primeras venderían los alimentos básicos a precios 30% menores (en promedio) que el precio de mercado rural prevaleciente. El precio del grano de CONASUPO-COPLAMAR era superior al precio subsidiado de las tortillas urbanas, pero el gobierno absorbía grandes inversiones en la infraestructura de la distribución rural.

Los precios al consumidor en las áreas rurales remotas eran con frecuencia mucho mayores que los precios urbanos; dos razones esenciales lo explican: los altos costos de transportación y los sistemas de comercialización frecuentemente ineficientes y no competitivos. El efecto real de la regulación sobre los precios al consumidor rural variaba en la práctica de acuerdo con el grado de aislamiento de la región respecto a los mercados urbanos, ya que mientras más alejada estuviera más probable era que su mercado de granos al menudeo no fuera competitivo. Sin embargo, con frecuencia los comerciantes de granos eran también usureros, cuyos clientes se veían forzados, por la deuda pasada o por la posible necesidad de recurrir a préstamos en el futuro, a comprarles sus productos y así seguir manteniendo abierto su acceso al crédito informal. Con frecuencia este círculo vicioso de dependencia económica era reforzado por las ataduras tradicionales entre el cliente y el patrón. Por consiguiente, la regulación de los mercados rurales de granos no era un simple problema consistente en aumentar la competencia económica; requeriría la creación de alternativas viables a los complejos mecanismos de dependencia política y cultural, así como económica.

Las tiendas rurales abastecidas por el gobierno sólo competían con los comerciantes privados minoristas en la última fase del proceso de comercialización. Los consumidores de mayores ingresos tendían a preferir los suministros de los minoristas privados, debido a que eran más estables, más variados y de marcas conocidas. El producto más importante distribuido por CONASUPO-COPLAMAR era el maíz, pero tendía a ser un alimento para animales importado de Estados Unidos. Los consumidores rurales organizados de México protestaron por esta variedad de maíz amarillo que era muy inferior al maíz blanco mexicano, en particular porque el maíz importado llegaba con frecuencia muy deteriorado. Aquéllos que podían pagarlo, siguieron adquiriendo maíz blanco en las tiendas privadas. Por consiguiente, CONASUPO-COPLAMAR competía con los minoristas del sector privado en un mercado segmen-

tado, enfocando sus esfuerzos distributivos a los consumidores de más bajos ingresos.

La cobertura efectiva de la población objetivo de CONASUPO-COPLAMAR, esencialmente el tercio más bajo en la distribución rural del ingreso, estaba en parte determinada por la distribución geográfica de su cadena distributiva. CONASUPO-COPLAMAR construyó su cadena principalmente en las áreas deficitarias en maíz de las zonas centro y sur del país. El proceso de selección geográfica era llevado a cabo principalmente por los responsables de la política alimentaria —quienes usaban criterios bojetivos respecto a las necesidades— en vez de ser decidido por los administradores o políticos, más inclinados a usar el proceso asignativo como una parte del tradicional sistema político paternalista. Sin embargo, las presiones del sector electoralmente inclinado al sistema político eran fuertes y no pudieron ser resistidas completamente.¹⁷

La mayoría de los lugares para establecer almacenes fueron elegidos previa consulta con el Instituto Nacional Indigenista (INI), organismo oficial y cercano aliado político de COPLAMAR. Asimismo, este último organismo consultó en privado a las organizaciones campesinas autónomas regionales. Un funcionario directamente vinculado al proceso de selección de los sitios para ubicar los almacenes, estimó que cerca de 30 de dichos sitios fueron deliberadamente seleccionados como parte de un intento de proveer de recursos económicos y de legitimidad política a las nacientes organizaciones campesinas democráticas. Algunos de estos movimientos locales operaban dentro de la estructura del partido político oficial, pero la mayoría eran independientes de los partidos políticos. Se pensaba que las medidas del programa para democratizar DICONSA se llevarían a cabo activamente y con mayor probabilidad en aquellos lugares donde la movilización popular estuviera ya en proceso.

La ubicación de las tiendas en áreas marginadas era una condición

¹⁷ Muchos políticos del partido gobernante presionaron fuertemente en favor de sus localidades. Generalmente se rechazaban las peticiones si el área no cubría la definición oficial de COPLAMAR de zona marginada. Las decisiones estaban muy centralizadas por los reformistas de nivel nacional en la Ciudad de México, en vez de involucrar la participación oficial de políticos más directamente receptivos a las élites regionales tradicionales, tales como los gobernadores de los estados. Si bien ellos intervenían en el proceso, lo hacían en un grado limitado. Según un alto exfuncionario de COPLAMAR, de los 200 lugares para ubicar almacenes originalmente presentados para su aprobación, un total de nueve fueron vetados por razones políticas, usualmente por gobernadores que no deseaban que una región rival recibiera los beneficios del programa alimentario.

necesaria pero no suficiente para garantizar el abasto de alimentos básicos al precio oficial a la población objetivo. DICONSA juzgaba el desempeño de sus gerentes regionales con criterios convencionales de ganancia y ventas, creando poderosos incentivos individuales e institucionales para favorecer a las tiendas urbanas por encima de las rurales cuando los recursos que se le asignaban eran escasos. Los gerentes de sucursales preferían vender mayonesa en las capitales de los estados que maíz en el campo. Adicionalmente, muchos de los nuevos clientes rurales de DICONSA eran indígenas; los funcionarios de CONASUPO-COPLAMAR de la ciudad de México informaban que los administradores de DICONSA se sentían frecuentemente a disgusto por el hecho de ser responsables de sus actividades ante personas que consideraban étnicamente inferiores. Los consumidores campesinos organizados eran una clientela nueva, pero no siempre bien recibida, para los funcionarios de DICONSA.

Los funcionarios regionales también tenían poderosos incentivos económicos para vender ilegalmente el grano subsidiado a comerciantes privados, quienes a su vez lo revendían en áreas remotas al doble o triple del precio oficial. Dado que CONASUPO proveía sólo cantidades limitadas del grano al programa de abastecimiento rural, incluso durante el periodo de auge económico del país el suministro a los intermediarios dejaba sin artículos a las tiendas rurales. Los procedimientos de participación comunitaria fueron precisamente diseñados para crear una fuerza social que contrarrestara a nivel operativo esta tendencia inherente de sacar provecho de la situación.

Los subsidios alimentarios al consumidor rural fueron efectivamente canalizados sólo cuando el programa CONASUPO-COPLAMAR pudo modificar la estructura de incentivos que moldeaba la conducta de los responsables de la política alimentaria a nivel operativo. Este cambio se indujo proporcionándoles recursos económicos y políticos a las comunidades campesinas para crear *contrapesos sociales* que contrarrestaran el poder que tradicionalmente ejercían las élites locales sobre la política de desarrollo rural.

CONASUPO-COPLAMAR cambió el marco en el cual las comunidades campesinas tenían que decidir si asumían los riesgos económicos y políticos, históricamente vinculados con la insistencia en una mayor responsabilidad del gobierno ante las comunidades campesinas. Como se discutirá más adelante, una diversidad de factores intervenían en la determinación del grado efectivo de participación comunitaria, pero

el punto importante es que *el suministro del subsidio alimentario por parte de CONASUPO-COPLAMAR requería de la acción colectiva de la comunidad en defensa de sus intereses materiales inmediatos*.¹⁸

Impulsar la acción colectiva popular representa un serio dilema para los políticos reformistas, ya que si la participación de los campesinos en el impulso del desarrollo rural es genuina, los reformistas no pueden estar seguros de que ellos usarán su nuevo poder meramente para seguir un camino predecible y dócil a través de los canales institucionales establecidos. En el caso de CONASUPO-COPLAMAR, los políticos reformistas estaban dispuestos a correr los riesgos inherentes a promover una genuina política de participación comunitaria para contrarrestar el poder de las élites locales y las tendencias anticampesinas tradicionales incrustadas en las agencias gubernamentales.

Los planeadores de CONASUPO-COPLAMAR afirmaban que la creación de nuevos representantes de los pobres del campo para negociar con el gobierno era el primer paso para atacar las raíces de la pobreza rural. Crearon un canal de expresión, legitimado oficialmente, para la insatisfacción campesina, lo cual permitía a los políticos reformistas ubicar la estrategia de participación directamente en el marco del sistema político establecido. Sin embargo, simultáneamente *intentaron cambiar el sistema político induciendo la movilización de una nueva fuerza social para presionar por una mayor responsabilidad del gobierno frente a la mayoría de ciudadanos rurales de bajos ingresos*. Únicamente mediante esta *estrategia de "sandwich"*, consistente en la presión coordinada sobre la agencia encargada de la política alimentaria desde arriba y desde abajo, podrían los reformistas promover el cambio económico y social.

La puesta en marcha de la política alimentaria comenzó con la selección de promotores de los comités de abasto comunitario. La mayoría

¹⁸ La acción colectiva es cualitativamente más difícil en las zonas rurales que en las urbanas. Las poblaciones están más dispersas y la comunicación es más difícil (Olson, 1985). Es menos probable que los parvifundistas en lo individual identifiquen a un enemigo común claramente definido que, por ejemplo, los trabajadores industriales o de plantación. No obstante, la gente del campo ha superado con frecuencia estos obstáculos cuando están unidos por fuertes lazos culturales y tradiciones comunitarias. El impedimento más importante para la acción rural colectiva es la intensidad de la violencia que el gobierno y el sector privado usen contra la gente del campo que ha identificado sus problemas comunes y quiere resolverlos. México es uno entre varios países de Latinoamérica que se caracteriza por una libertad política relativamente mayor en las áreas urbanas que en las rurales (los otros países eran Brasil, Perú, Colombia, Guatemala, El Salvador, y Haití, en 1987). Acerca de la violencia política contra los campesinos en Oaxaca y Chiapas, dos de los estados más pobres de México, véase Amnistía Internacional (1986).

de los promotores de COPLAMAR veían con mayor frecuencia al partido político gubernamental como parte del problema que de la solución. Sin embargo, la mayoría de los promotores no eran miembros de los partidos políticos de oposición, sino que tendían a ser activistas comunitarios sin partido que veían en la consolidación de las organizaciones populares autónomas, más que en la política electoral partidista, la vía para la justicia social y la democratización de la sociedad mexicana.

La misión esencial de los promotores era la de organizar las asambleas comunitarias donde se eligiera a los representantes populares para supervisar y organizar las operaciones de DICONSA a nivel local y regional. El objetivo principal de las asambleas era crear una organización comunitaria nueva y democrática para acrecentar la responsabilidad de las agencias alimentarias del gobierno frente a sus beneficiarios.

Los promotores de CONASUPO-COPLAMAR eran presentados oficialmente a las autoridades municipales y ejidales cuando comenzó el programa, pero dados los objetivos del mismo no es sorprendente que rara vez recibieran una cálida bienvenida.¹⁹ El proceso de elección de las autoridades en la mayoría de los ejidos y municipios rurales estaba muy viciado, y las élites locales, con fuertes intereses creados, no veían con buenos ojos la creación de nuevos grupos autónomos de presión. Un alto ex funcionario de COPLAMAR calculaba que 70% de los líderes municipales y ejidales se oponían al funcionamiento del programa. En algunas comunidades remotas los promotores se tenían que reunir con los campesinos clandestinamente debido a las amenazas de violencia por parte de los jefes políticos locales (*caciques*), quienes insistían en que todos los programas gubernamentales fueran canalizados a través de ellos. Si bien los promotores en su calidad de empleados del gobierno eran relativamente inmunes a la represión de los caciques, no ocurría lo mismo con los campesinos.²⁰

Si una comunidad deseaba establecer una tienda rural tenía que decidir en una asamblea formal administrarla según los lineamientos

¹⁹ Los derechos de uso de la tierra son cedidos por el gobierno a las comunidades ejidales, pero la tierra generalmente se trabaja en parcelas individuales. Los ejidos son instituciones político-económicas que actúan simultáneamente como órganos de control gubernamental y de representación campesina. Aproximadamente la mitad de la tierra cultivable de México pertenece al sector afectado por la reforma agraria.

²⁰ Al menos dos líderes comunitarios que colaboraban con CONASUPO-COPLAMAR fueron asesinados (uno en Chiapas y el otro en Tabasco), según otros líderes de los consejos de abasto comunitario. Un número mayor fue desalentado de participar mediante golpizas y amenazas. Véase, por ejemplo, los testimonios en *Proceso* (Ortiz Pinchetti, 1981).

expuestos por el promotor de CONASUPO-COPLAMAR. Las tiendas funcionaban bajo el principio de corresponsabilidad, es decir, la comunidad sería responsable de administrar la tienda y DICONSA se encargaría de abastecerla. Además, le correspondía a la comunidad encontrar el local apropiado para la tienda, y DICONSA proporcionaría el capital de trabajo con el cual comprar la mercancía. El primer paso era elegir a seis campesinos para integrar el comité rural de abasto que se encargaría de supervisar la administración de la tienda. La asamblea también elegiría a su administrador, a quien se le pagaría una comisión de hasta 5% de las ventas. La asamblea acordaba acondicionar el local de la tienda y reunirse mensualmente para escuchar los informes del comité rural de abasto acerca del funcionamiento de la misma (DICONSA, 1982).

La comunidad también acordaba mandar dos representantes, generalmente el presidente del comité rural de abasto y el administrador de la tienda, a participar en reuniones en el almacén regional que abastecía a la tienda. El consejo comunitario de abasto, constituido por los representantes de los comités rurales de abasto de los pueblos y los administradores de las tiendas, se reunía mensualmente. Su tarea era supervisar las operaciones del almacén y asegurarse de que fueran abastecidas las varias docenas de tiendas rurales de su jurisdicción. Los consejos eran oficialmente considerados como "uno de los elementos fundamentales para hacer del programa CONASUPO-COPLAMAR, uno de responsabilidad compartida entre la comunidad y la institución" (*Sistema C*, septiembre de 1981: 32). La naturaleza de estos consejos y el alcance de su poder fueron el aspecto central del conflicto político en torno al programa.²²

²¹ Los indicadores cuantitativos de participación nacional proporcionan un punto de partida. Por ejemplo, en julio de 1982 se efectuaron 95% de las reuniones planeadas de los consejos comunitarios de abasto. Estas reuniones contaban con la asistencia de 42% de los representantes esperados, 53% de los cuales eran administradores de tiendas y 31% eran representantes de los comités de abasto. Los administradores de las tiendas rurales asistían con mayor regularidad porque vivían de las comisiones recibidas y, por tanto, tenían un interés directo en ser abastecidos. A casi todas las reuniones asistió personal de campo de COPLAMAR, quien frecuentemente usaba los vehículos de la institución para trasladar a los representantes comunitarios a esos encuentros. De los comités rurales de abasto, 88% informó que estaban satisfechos con el apoyo operativo de los promotores. Sin embargo, sólo 60% indicó que sus peticiones eran "adecuadamente atendidas" por el personal de los almacenes, lo que indicaba la resistencia de la burocracia para tratar con clientes organizados (DICONSA, 1982: 13-14).

La información muestra que el patrón de participación no seguía la forma de una pirámide simple, como se había proyectado. El proceso de participación era muy desigual y

LA RESPUESTA DEL APARATO INSTITUCIONAL

El programa CONASUPO-COPLAMAR creó una fuerza nueva dentro de la institución: una alianza coordinada entre los políticos reformistas de la Ciudad de México y los promotores comprometidos. A su vez, esta nueva fuerza se alió con los campesinos organizados en sus esfuerzos para presionar al resto de CONASUPO para llevar adelante la política alimentaria. De esta forma, el programa sólo tendría éxito en la medida en que fuera capaz de *hacer penetrar el conflicto social en dicha institución*. Al legitimar las presiones reformistas sobre la burocracia tanto por parte de los responsables de la política alimentaria como por los consumidores beneficiados, la estrategia de "sandwich" de CONASUPO-COPLAMAR cambió la estructura de incentivos de la burocracia. Al mismo tiempo, sin embargo, los viejos intereses privados y burocráticos de la institución alimentaria continuaban en sus posiciones de poder y no permanecieron pasivos ante el desafío lanzado.

La reacción del aparato institucional de CONASUPO era crucial para determinar lo que los promotores podrían hacer o no, así como si las tiendas rurales serían efectivamente abastecidas. La respuesta, por tanto, de los gerentes de sucursal de DICONSA, usualmente encargados de la distribución al menudeo de alimentos en todo un estado, era decisiva. Podían bloquear el alcance del programa y además se encargaban de asignar los recursos entre las tiendas rurales y urbanas a nivel estatal. La administración de DICONSA se resistía generalmente a compartir el poder con los representantes comunitarios campesinos, pero el elemento clave fue hasta qué grado era ello posible.²²

probablemente inexistente en muchas áreas. Muchas, tal vez la mayoría de las reuniones de los consejos comunitarios de abasto no involucraban la participación mayoritaria de las comunidades en sus regiones. Sin embargo, estas cifras indican que con sólo dos años de funcionamiento, el programa había logrado un grado importante de participación en una minoría de los pueblos seleccionados.

²² La resistencia de los gerentes de sucursal fue muy frustrante para los políticos reformistas de la Ciudad de México, pero había poco que estos últimos pudieran hacer. Usualmente los gerentes de sucursal eran elegidos por el director de CONASUPO en acuerdo con los gobernadores estatales. Según un alto ex funcionario regional, los gerentes de sucursal de DICONSA usaban una amplia gama de tácticas para bloquear a los consejos comunitarios de abasto, incluyendo la división arbitraria de los distritos en donde se ubicaban los almacenes con el fin de dividir a las comunidades aliadas, y la prohibición de que los transportes de la institución llevaran a los líderes comunitarios a reuniones desde áreas alejadas. Los gerentes más asequibles permitían a los camiones llevar a las reuniones, pero hacían que se excluyera a los campesinos "revoltosos". Se sabía, además, que en algunas zonas los gerentes intervenían en los asuntos internos de los pueblos y de los comités regionales; algunos pudieron evitar

La reacción contra los esfuerzos de organización comunitaria empezó a crecer poco después de que el programa fuera puesto en marcha. Los comerciantes protestaron, así como las autoridades políticas que simplemente temían la organización campesina democrática de cualquier índole. Las quejas provenientes de gobernadores, alcaldes, comisarios ejidales y comerciantes privados acusaban al programa de estar “infiltrado por comunistas”. Como un político reformista frustrado lo expresó: “a todo lo que tuviera relación con la organización de los campesinos para defender sus intereses se le catalogaba como comunista. A cualquiera que trajera la Constitución bajo el brazo, se le llamaba comunista”.

Los responsables del programa CONASUPO-COPLAMAR manejaron las presiones políticas mediante acciones evasivas, en vez de la confrontación directa. Primero fueron despedidos 50 de los 300 miembros del personal de promotores originales, pero hacia el final de los dos primeros años del programa 400 de un total de 600 promotores fueron sustituidos, según un ex administrador de alto nivel. Pero no todos fueron despedidos; algunos se desmoralizaron por las purgas efectuadas, y renunciaron. Los restantes miembros del personal original dieron una efectiva pelea de retaguardia. Los reformistas nunca fueron excluidos totalmente, ni aun en el nivel de los responsables de las decisiones, y se protegieron a sí mismos alejándose de una discusión explícita del cambio social a una basada en un enfoque más técnico y operativo. Los “promotores” se convirtieron en “supervisores operativos”, integrándose más el personal de COPLAMAR a la estructura de DICONSA.²³

A pesar del conflicto político que rodeaba al programa, la reacción de la estructura tradicional de poder, dentro y fuera de la burocracia, fue muy débil y llegó muy tarde para hacer retroceder muchos de los movimientos impulsados por el proceso de participación comunitaria. En aquellas áreas en que la promoción no pudo proveer los recursos

que los promotores trabajaran con las organizaciones campesinas autónomas. En ciertos casos, los abastos limitados se canalizaban sólo a pueblos dóciles, y por tanto favorecidos, en un intento por dividir al consejo de abasto regional y crear una clientela para el gerente de sucursal.

²³ El tono defensivo de una de las pocas evaluaciones oficiales del programa, revela la tensión política existente a finales de 1982. “La esencia original y en efecto la única meta formal del programa entero es la de *garantizar el destino final y el precio de los productos*. . . No es inútil insistir que la estrategia en su conjunto —especialmente el aspecto de participación comunitaria— fue diseñada para cumplir esa meta, y *no otra* (DICONSA, 1982: 19; subrayados en el original).

para la organización comunitaria, o donde la distribución de alimentos no era un problema apremiante (como en muchas de las regiones productoras superavitarias de granos), la participación comunitaria no pudo darse. Sin embargo, en muchas de las regiones deficitarias productoras de granos, aunque los "supervisores operativos" moderaron sus actividades o fueron reemplazados, el impulso del proceso de movilización no requería de "agitadores externos" para sostenerse a sí mismo. En muchas áreas de necesidad acuciante, donde las comunidades tenían una historia de organización en defensa de sus intereses, el proceso organizativo fue emprendido por las propias comunidades.

LA POLÍTICA DE ALMACENAMIENTO

La integración de los niveles de participación comunitarias y regionales por parte de CONASUPO-COPLAMAR, convirtió a los simples almacenes en puntos centrales de conflicto respecto a la asignación de recursos esenciales.²⁴ Las decisiones importantes tomadas en el nivel de almacén incluían cómo asignar los alimentos, los camiones, el personal de campo, los trabajadores y el capital de trabajo. Las comunidades tenían el poder oficial para designar a los trabajadores del almacén y a los conductores de los camiones; eran considerados empleados de las comunidades, en parte para evitar que se sindicalizaran y demandaran un mayor sueldo de DICONSA, pero también para hacer depender la seguridad de su empleo del servicio que prestaran a las comunidades. Los funcionarios de CONASUPO-COPLAMAR sostenían que las comunidades requerían tener influencia para estar seguros de que los conductores de los camiones y los cargadores cumplieran efectivamente con su trabajo. Donde los consejos comunitarios de abasto carecían de participación, estos empleos volvieron al paternalismo tradicional. En cambio, donde los consejos sí eran efectivos, luchaban y con frecuencia ganaban el derecho adicional de contratar y despedir a los empleados de DICONSA, incluyendo a los administradores de los almacenes y a los supervisores operativos.

Estas decisiones cruciales respecto al personal dependían de la corre-

²⁴ Las oportunidades de desarrollo rural son con frecuencia bloqueadas por las élites que operan a nivel regional, impidiendo la integración política y económica con el resto del país (Bartra 1975; Gordillo, 1980, 1986). Pocos programas de participación social ostensible generan efectivamente la participación *regional*, la cual es crucial para la creación de contrapesos efectivos para la defensa de los intereses campesinos.

lación de fuerzas entre los consejos y los gerentes de sucursal de DICONSA, la cual era algunas veces afectada por la intervención de los políticos reformistas de la Ciudad de México.²⁵ ¿Con qué frecuencia se dio realmente la democratización de la distribución alimentaria? Una amplia gama de ex funcionarios de CONASUPO-COPLAMAR, de organizadores del movimiento campesino y de líderes locales, concidían en que a los finales del gobierno de López Portillo aproximadamente 50 de los entonces 200 almacenes de CONASUPO-COPLAMAR eran supervisados efectivamente por consejos comunitarios de abasto democráticos. Tal vez otros 50 eran influidos por un proceso de movilización democrática. La “supervisión efectiva” de los almacenes no quiere decir que todas las tiendas de aquellas regiones estuvieran bien surtidas con productos de calidad.

La participación a nivel regional era una condición necesaria, pero no suficiente, para el aprovisionamiento completo, ya que muchas decisiones acerca de la asignación de los recursos se tomaban en otro lugar del aparato de CONASUPO. La supervisión efectiva no significaba que las decisiones básicas tomadas a nivel de almacén fueran hechas por el consejo comunitario de abasto o de acuerdo con él.

¿EN DÓNDE FUNCIONÓ EL PROGRAMA CONASUPO-COPLAMAR?

El programa no atacó abiertamente a la estructura local de poder, pero creó la oportunidad para que los campesinos lo hicieran. Por supuesto, había muchas zonas donde los mismos caciques, o las organizaciones oficiales de campesinos, pudieron bloquear o controlar el programa. Esto es lo que era de esperarse de un programa surgido en las oficinas de los políticos reformistas de la Ciudad de México en vez de uno creado para responder a las demandas campesinas desde abajo. Sin embargo, en aquellas zonas donde las organizaciones campesinas democráticas ya existían, o donde las condiciones eran propicias para su formación, el programa CONASUPO-COPLAMAR contribuía normalmente a su consolidación (por ejemplo en los estados de Guerrero, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Veracruz, Tabasco y Yucatán). La resis-

²⁵ Con frecuencia los políticos reformistas de CONASUPO-COPLAMAR estaban indecisos entre el imperativo institucional de defender la última palabra de la agencia acerca de su personal, y el saber que los enemigos de los consejos comunitarios de abasto eran generalmente también sus oponentes en la lucha interna por el poder.

tencia generada por este proceso provenía no sólo de las élites locales privadas o del sector público, sino también de los poderosos intereses creados dentro de la CONASUPO.

El programa funcionaba mejor donde la necesidad de grano era mayor; la participación en él era más importante para los consumidores rurales que carecían de la tierra necesaria para, al menos, ser autosuficientes. Entre las muchas regiones deficitarias en granos de México, el programa funcionó mejor donde ya existía un naciente movimiento social, en espera de la oportunidad para crecer y expandirse.

¿Pero dónde encuentran los oprimidos y agobiados por la pobreza los recursos para movilizarse en defensa de sus intereses? Esta pregunta continúa desconcertando a los estudiosos de las ciencias sociales. Muchos centran la discusión sobre si la estructura del tejido social impulsa a la gente a reunirse para discutir sus problemas y buscar soluciones para enfrentarlos. La cultura indígena es uno de los recursos más importantes para las iniciativas de desarrollo controladas localmente.²⁶

Cinco siglos de conquista han erosionado profundamente las relaciones sociales tradicionales en muchas zonas, sin embargo, muchas comunidades indígenas del centro y sur de México conservan aún sus vibrantes y no occidentales lenguas, formas de autogobierno y sus relaciones económicas cooperativas. Este sentido de la solidaridad se reproduce a través de una lucha continua en defensa de los derechos tradicionales a la tierra y a los recursos naturales.

El programa CONASUPO-COPLAMAR tuvo sus mayores éxitos como promotor de la participación donde los campesinos ya tenían la capacidad de movilización democrática, y esas áreas eran primordialmente indígenas; el estado de Oaxaca fue el caso más notable.

LA EXPERIENCIA DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE OAXACA

El programa fue particularmente bien recibido por las comunidades indígenas del empobrecido estado sureño de Oaxaca. La gran mayoría de los ciudadanos de ese estado son productores rurales de subsistencia (CEPAL 1982; COPLAMAR, 1982). Por tanto, el acceso a alimentos básicos subsidiados, tales como maíz, frijol, aceite para cocinar, sal y

²⁶ Véase, por ejemplo, MacDonald (1985) y Stephen (1988). Para una visión general de los movimientos indígenas en México, véase Mejía Piñeros y Sarmiento Silva (1987).

azúcar puede producir un efecto significativo en el nivel de vida de esa población.

Los consejos comunitarios de abasto de Oaxaca se reunieron por vez primera en 1982, cuando veinte de ellos (de un total de 25) se constituyeron en una coordinadora estatal para negociar con DICONSA el suministro de más y mejores productos, y la libertad de organizarse con independencia del gobierno. Se reunieron por primera vez en la víspera de una visita planeada por el presidente López Portillo para inaugurar uno de los nuevos almacenes. Según uno de los líderes del consejo comunitario, "viendo las anomalías que DICONSA siempre utiliza para tratar de engañar a los campesinos, abarrotando de mercancía un almacén para dar la impresión de que todos lo están así, decidimos cerrar los almacenes con 72 horas de anticipación, para que así no pudieran llenarlos en el último minuto. Ibamos a dejar que el licenciado López Portillo entrara e inaugurara el almacén, pero queríamos que él viera cuáles eran las condiciones reales" (*El Día*, 24-III-84). Como resultado, las autoridades de DICONSA firmaron un acuerdo formal con siete presidentes de consejo, en representación de los 25 consejos de Oaxaca.

Los años 1982 y 1983 fueron un periodo de transición crucial para la naciente cadena de almacenes a lo largo del estado, señalándose continuos problemas de abastecimiento y solicitando auditorías periódicas. Sin embargo, el entonces conservador gobierno estatal tomó medidas enérgicas y la organización campesina fue rota. No obstante, pronto se reagrupó el liderazgo campesino, formando la Coordinadora de Consejos de Abasto de Oaxaca en octubre de 1983. Para 1985, la coordinadora aseguraba representar 856 comunidades, con más de 1.4 millones de consumidores de bajos ingresos.²⁷

En 1985 la coordinadora empezó a organizar el primer organismo nacional de consejos comunitarios de abasto democráticos, en un esfuerzo por lograr una posición negociadora común frente a DICONSA. El primer encuentro reunió a delegados de más de cien consejos, representando cerca de un tercio de los 12 000 pueblos atendidos por el programa. El movimiento campesino, que fortalecía crecientemente su autonomía, encontró hostilidad por parte de altos funcionarios de DICONSA que previamente habían simpatizado con él. Las medidas adop-

²⁷ Véase para la historia detallada de las actividades de la Coordinadora, la cronología reproducida en *El Día*, 31-vm-84.

tadas por dichos funcionarios tuvieron éxitos no sólo en bloquear la organización campesina nacional, sino también para dividir la del estado de Oaxaca. En retrospectiva, parece ser que el movimiento de los consejos comunitarios no estaba suficientemente consolidado como para acometer una empresa de mayor beligerancia.

Una vez que habían podido organizarse autónomamente a nivel regional e incluso a nivel estatal como consumidores, los campesinos de Oaxaca aprovecharon la nueva "energía social" y el espacio político para organizarse también como productores.²⁸ En 1984 la coordinadora de Oaxaca abasteció de 18 000 toneladas de fertilizantes a los productores campesinos a lo largo del estado, lo cual pudo realizarse al proporcionar las comunidades el capital necesario y DICONSA los medios de transporte. Los fertilizantes se vendieron al 60%, aproximadamente, del precio fijado por BANRURAL, el banco agrícola del gobierno. A pesar de los problemas operativos debidos a la falta de experiencia administrativa, la coordinadora fue aún más eficiente que dicho banco gubernamental, al cual los campesinos consideran una institución parasitaria. Sin embargo, las autoridades de DICONSA retiraron el acceso a los medios de transporte, socavando abruptamente el nuevo programa de abasto de fertilizante.²⁹

La experiencia del programa anterior condujo a los consejos comunitarios de abasto de Oaxaca a formar sus propias organizaciones regionales autónomas de productores, siendo su objetivo utilizar el mayor poder de negociación para conservar una proporción más grande del valor mercantil de sus productos.³⁰ Estos esfuerzos fueron particular-

²⁸ La noción de "energía social" está basada en Hirschman (1984); este proceso también corresponde a su idea de una "secuencia de desarrollo invertido". Los campesinos oaxaqueños no habían podido organizarse como productores hasta que lo hicieron como consumidores, contradiciendo así los supuestos economicistas que consideran a la producción como necesariamente determinante de los resultados políticos.

²⁹ Reportes preliminares en 1986 indicaban que con un nuevo gobierno estatal más abierto y en respuesta a la competencia popular, el BANRURAL realizaba esfuerzos por mejorar sus servicios. Este banco ha recibido relativamente poca atención de parte de investigadores independientes. Para algunos análisis, véase Austin y Fox (1987); Fox (1986); Gordillo (1988); Rello (1987) y Pessah (1987).

³⁰ La estrategia de bloquear los mecanismos tradicionales de extracción de excedente, cambiando los "términos de intercambio" tanto políticos como económicos, fue articulada básicamente a nivel nacional por la UNORCA (Unión Nacional de Organizaciones Campesinas Autónomas). Esta unión representa un nuevo elemento político en el campo mexicano. Agrupando tanto a organizaciones nominalmente oficiales como a organizaciones independientes. Muchos grupos de productores de UNORCA se vieron fortalecidos por la alianza con consejos comunitarios. Para la estrategia de UNORCA véase Gordillo (1988; 1987). Para un análisis

mente importantes debido a la vulnerabilidad de los consejos comunitarios a los cambios en la política gubernamental y a la pérdida de aliados de élite. Esta experiencia muestra que la participación popular, incluso cuando se canaliza estrechamente a través de los programas de gobierno, puede tener una gama de consecuencias no esperadas, incluyendo la aparición de esfuerzos más autónomos para construir empresas económicas democráticas para defender la seguridad alimentaria de los pobres.

LOS CONSEJOS COMUNITARIOS Y EL CAMBIO POLÍTICO

En el curso de las transiciones presidenciales de México ocurren cambios drásticos en los programas y en el personal de los organismos encargados de ponerlos en práctica, por lo que no era en modo alguno claro que CONASUPO-COPLAMAR sobreviviera al cambio de 1982. Su enfoque de "corresponsabilidad" corresponde al énfasis retórico del nuevo gobierno acerca de la "descentralización regional y la planeación democrática".

El enfoque selectivo del programa también lo hacía muy defendible ya que había muchas otras partidas presupuestales más cuantiosas y más ineficientes para que los tecnócratas entrantes las recortaran. La corriente política que supervisó la transición de los programas sociales era sensible al costo político potencial de retirar el apoyo estatal al abasto alimentario de miles de comunidades organizadas.³¹ Como un político reformista lo expresó: "mi lucha ideológica era mostrar que es más barato tomar la bandera de las luchas populares que enfrentarse a ellas. En otras palabras, es más barato que comprar armas". La implicación era que si los canales "legítimos" se cerraban después de

del movimiento de dicha unión, véase Fox y Gordillo (1988). Para los estudios de caso y las historias orales de los miembros de UNORCA, véase el suplemento semanal "Del campo y el campesino" del diario *El Día*, 1984-1986.

³¹ El director de DICONSA en el gobierno del presidente de la Madrid (1982-1988), Raúl Salinas de Gortari, era un funcionario que había ascendido con gran rapidez; tenía experiencia en la promoción de la reforma agraria en el programa rural de construcción de carreteras, en los primeros años de la década de los años setenta. También es el hermano de Carlos Salinas de Gortari, secretario de Programación y Presupuesto del presidente De la Madrid y candidato del partido gobernante a las elecciones presidenciales de 1988. Puede haber considerado importante el enfoque de la "concertación social" para sus ambiciones presidenciales a largo plazo. Para profundizar en su análisis del desarrollo rural, véase Salinas de Gortari (1982).

que el proceso de participación se había puesto en marcha, las comunidades campesinas podrían buscar entonces otros medios para solucionar los problemas que los agraviaban.

El presidente López Portillo dejó el poder en medio de la desaprobación generalizada y COPLAMAR desapareció con él, pero el programa de distribución alimentaria rural fue completamente absorbido por DICONSA. Este programa continuó incrementando su importancia dentro del sistema público de distribución de grano, a pesar de la crisis económica posterior a 1982. Para 1985, el número de tiendas rurales que DICONSA consideraba eran administradas por las comunidades se había elevado a 12 272; al mismo tiempo, la proporción de alimentos básicos distribuidos por DICONSA en el campo era de 29%, por encima del 10.5% que le correspondía en 1978 (DICONSA, 1986 : 9). Esta proporción más alta indicaba que, en términos relativos, el programa rural de DICONSA se había vuelto una parte aún más importante del conjunto de políticas de desarrollo rural del gobierno.³²

Los consumidores rurales organizados habían conquistado un margen limitado de poder de veto; el programa había generado una fuerza de presión.

En la práctica, el programa fue llevado a cabo dependiendo principalmente del nivel de movilización de las comunidades campesinas para luchar por sus objetivos contra los funcionarios reticentes. Pero la movilización campesina requería usualmente del apoyo activo de los políticos reformistas para que tuviera éxito.

En el largo plazo, lo más importante es que los *campesinos aprovecharon los procedimientos de participación del programa para construir sus propias organizaciones representativas*, cuyas actividades y alcances no se limitaron a los márgenes originalmente definidos por los responsables de la política económica.

³² Después de la caída del precio del petróleo todos los subsidios alimentarios globales comenzaron a retroceder, incluso fue cancelado el muy sensible subsidio a la tortilla. Su eliminación fue manejada políticamente mediante la creación de "tortibonos". Estos fueron distribuidos a través de las tiendas y lecherías de CONASUPO ubicadas en colonias de bajos ingresos, así como por medio de los sindicatos progubernistas y el partido político gobernante. Este sistema de distribución tomó como modelo la "selectividad social" del sistema urbano de distribución de leche líquida, cuya cobertura es de más de un millón de familias que perciben menos de dos veces el salario mínimo. Si bien el sistema de tortibonos fue un serio reto operativo para CONASUPO, y el número de ellos distribuidos durante su primer año fue fundamentalmente simbólico, se proyectaba un crecimiento y consolidación importante de él en 1987. Las perspectivas de un acceso equitativo a ellos depende, en gran medida, de la disposición gubernamental para negociar con las comunidades autónomas y democráticas.

La experiencia de CONASUPO-COPLAMAR sugiere que la fuerza conductora de la democratización de la política social es la *interacción* recíproca entre los reformistas del Estado y los movimientos sociales.³³

Este resultado depende fundamentalmente de dos factores esenciales. El primero es la *capacidad de los movimientos sociales para la movilización democrática*. Los movimientos sociales democráticos son representativos de sus afiliados y se movilizan para lograr que el gobierno se responsabilice más de sus acciones ante el pueblo. Su capacidad para defenderse de las amenazas gemelas, represión y captación, depende principalmente de su margen de autonomía respecto a la interferencia externa en el proceso de toma de decisiones.³⁴

Los derechos democráticos deben ser conquistados, no recibidos como obsequio; pero es importante la libertad y capacidad de organizarse para obtenerlos. Por consiguiente, el segundo factor esencial es *el grado en el cuál los reformistas, ubicados estratégicamente dentro del Estado, tengan la capacidad para tomar iniciativas democráticas*. Se define aquí a los reformistas como agentes estatales que expresan su preocupación por la estabilidad política en el largo plazo a través de su disposición de negociar con los movimientos sociales relativamente autónomos. Deben estar localizados estratégicamente para ser efectivos, tanto en las instancias ejecutivas locales como nacionales; de otra forma, no es probable que controlen realmente la asignación de importantes recursos económicos o políticos. El recurso político más importante que pueden ofrecer es crear el espacio para la movilización democrática, proporcionándole cierto grado de protección frente a la represión del sector público y del sector privado. El más importante recurso económico que pueden proporcionar es un incentivo material inmediato para la acción colectiva popular, lo que usualmente requiere del control operativo sobre la realización de la política económica. Los reformistas deben estar ubicados estratégicamente tanto a nivel local como nacional para asegurarse de que realmente alcanzarán a los movimientos populares.

³³ La democratización se entiende aquí como un proceso en que el gobierno es crecientemente responsable de sus actos ante la mayoría de los ciudadanos. Dicho proceso es inherentemente dinámico y relativo, en contraste con las nociones convencionales que lo conciben como un "estadio final".

³⁴ Para una discusión más amplia de los problemas de la representación, la participación y la organización independiente del Estado, véase Fox (1987).

CONCLUSIONES

Los consejos comunitarios de abasto de México promovieron la amplia participación en lo que es el programa de subsidios alimentarios al campo más importante de Latinoamérica. En muchas de las regiones más empobrecidas del campo mexicano, los consejos comunitarios de abasto fueron la primera organización democrática a nivel regional de cualquier índole. Los esfuerzos de abasto alimenticio al campo tuvieron éxito únicamente donde los campesinos fueron capaces de movilizarse de manera democrática y autónoma para contrarrestar a las élites regionales atrincheradas en sus posiciones de poder. Asombrosamente, a pesar de la oposición política y de las reducciones en una amplia gama de otros programas sociales, los consejos comunitarios de abasto sobrevivieron por lo menos los cinco primeros años de la crisis económica de México. La movilización y el conflicto político moldearon el acceso a la alimentación y permitieron que el programa sobreviviera la transición de un impetuoso auge de “suma positiva”, a una prolongada crisis de “suma cero”.

La experiencia de los consejos comunitarios de México plantea una pregunta más amplia: ¿cómo puede reconciliarse la justicia social con las presiones de la austeridad económica? Los enfoques populistas del pasado ya no son viables económica o políticamente. Tradicionalmente, “más Estado” fue la solución, al subsidiar las grandes y privilegiadas burocracias primero a los sectores urbanos, llegando, en el mejor de los casos, los recursos a cuentagotas a los campesinos más pobres.

Las políticas del pasado favorecieron los subsidios generalizados, por ejemplo, todas las tortillas vendidas en las ciudades, toda la gasolina, la educación, etcétera. En el marco de la persistente crisis económica de Latinoamérica, los subsidios ya no pueden distribuirse en términos de un “juego de suma positiva” en el que muchos grupos sociales pueden beneficiarse en alguna medida, independientemente de su situación económica. El reto actual de la política social es desarrollar una *selectividad socialmente responsable* en la asignación de recursos. Por ejemplo, si el presupuesto de salud no puede aumentar, ¿deberán los recursos canalizarse a hospitales urbanos intensivos en capital, o a la atención primaria de la salud en el campo? ¿Deberá el presupuesto educativo destinarse a los burócratas o a los profesores de primaria? Si los recursos energéticos son limitados, ¿deberán servir para proporcionar gasolina barata a los privilegiados automovilistas o a los me-

dios masivos de transporte? Si el presupuesto alimentario es limitado, ¿deberá apoyar los productos básicos o los no básicos (por ejemplo, frijoles frente a huevos)? Si la crisis económica elimina los subsidios tanto a los productores como a los consumidores y el Estado debe mantener altos los precios de garantía para evitar escasez de alimentos, ¿podrán los programas de subsidios alimentarios selectivos atenuar el impacto sobre la población de menores ingresos?

¿Cómo podrán los estados de América Latina proveer las necesidades humanas básicas de sus más vulnerables poblaciones sin fortalecer el desperdicio burocrático? La experiencia mexicana de los consejos comunitarios de abasto muestra que la realización de una política alimentaria controlada por sus beneficiarios puede asignar recursos crecientemente escasos con eficiencia y equidad. El reto es que los “estados debilitados” canalicen dichos recursos hacia organizaciones locales democráticas y autónomas de la población de más bajos ingresos. Sin embargo, a menos que estos grupos tengan la libertad y la capacidad para incorporarse al proceso de negociación política, intereses más privilegiados tendrán, inherentemente, acceso prioritario a los mismos recursos. El hambre no puede ser eliminada hasta que los hambrientos sean capaces de participar efectivamente en el conflicto político acerca de quién ha de beneficiarse de la acción gubernamental.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguado López, Eduardo, José Luis Torres y Gabriela Scherer Ibarra, “La lucha por la tierra en México (1976-1982)”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 113-114, julio-diciembre de 1983.
- Amnistía Internacional, *Mexico: Human Rights in Rural Areas. An Exchange of Documents with the Mexican Government on Human Rights Violations in Oaxaca and Chiapas*. Amnesty International Publications, Londres, 1986 (Publicado también en español).
- Astorga Lira, Enrique, *El mercado de trabajo rural en México*. Ediciones ERA, México, 1985.
- Austin, James, ed., *Nutrition Programs in the Third World*. Oelgaschlager, Gunn and Hain, Cambridge, 1981.
- Austin, James y Gustavo Esteva, eds., *Food Policy in Mexico: The Search for Self-Sufficiency*. Cornell University Press, Ithaca, 1987.
- Austin, James y Jonathan Fox, “State-Owned Enterprises as Food Policy Implementors”, en Austin y Esteva, eds., 1987, *op. cit.*

- Barkin, David y Blanca Suárez, *El fin de la autosuficiencia alimentaria*. Océano/Centro de Ecodesarrollo, México, 1985.
- Barkin, David, "The End to Food Self-Sufficiency in Mexico". *Latin American Perspectives*, 14(3), verano de 1987.
- Bartra, Roger, et. al., *Caciquismo y poder político en el México rural*. Siglo XXI, México, 1975.
- CEPAL, *Economía campesina y agricultura empresarial*. Siglo XXI, México, 1982.
- Cernea, Michael, "A Social Methodology for Community Participation in Local Investment: The Experience of Mexico's PIDER Program". *World Bank Staff Working Papers*, núm. 598, agosto de 1983.
- COPLAMAR, *Necesidades esenciales en México*. Siglo XXI, 5 tomos, México, 1982.
- De Grammont, Hubert C., ed., *Asalariados agrícolas y sindicalismo en el campo mexicano*. Juan Pablos Editores e Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM), México, 1986.
- DICONSA, "DICONSA y el programa CONASUPO-COPLAMAR en el contexto del SAM". Presentado en el Seminario de Política Alimentaria, COPIDER/Harvard, (CIESS), México, octubre de 1982, mimeo.
- , *Reglamento de operación del sistema CONASUPO-COPLAMAR*. DICONSA, México, 1983.
- , *Reunión nacional de evaluación del Sistema de Distribuidoras CONASUPO*. DICONSA, México, marzo de 1985.
- , *Evolución del sistema de distribuidoras CONASUPO, 1983-1985 y líneas centrales del programa 1986*. Informe del gerente general, DICONSA, México, abril de 1986.
- , *Distribuidora e impulsora comercial CONASUPO, S.A. (DICONSA)*. DICONSA, México, agosto de 1986.
- Esman, Milton y Norman Uphoff, *Local Organizations, Intermediaries in Rural Development*. Cornell University Press, Ithaca, 1984.
- Esteva, Gustavo, "La experiencia de la intervención estatal reguladora en la comercialización agropecuaria de 1970 a 1976", en Ursula Oswald, ed., *Mercado y dependencia*. Nueva Imagen/CIS-INAH, 1979.
- , *The Battle for Rural Mexico*. Bergin and Garvey, South Hadley, MA, 1983.
- Fox, Jonathan, "The Political Dynamics of Reforms: The Case of the Mexican Food System, 1980-1982". Tesis doctoral, Departamento de Ciencia Política, Instituto Tecnológico de Massachusetts, 1986.
- , "Grassroots Organizations vs. The Iron Law of Oligarchy: Reflections on a Research Agenda". Presentado en la Universidad de Cambridge, Fitzwilliam College, Seminario sobre líderes locales, desarrollo comunitario y participación, septiembre 28-octubre 1, 1987.
- Fox, Jonathan y Gustavo Gordillo, "Between State and Market: The Prospects of Autonomous Grassroots Development in Rural Mexico". Presentado en el

- Seminario sobre perspectivas institucionales sobre el Estado en el desarrollo del Tercer Mundo. Departamento de Estudios Urbanos y Planificación/Centro de Estudios Internacionales, MIT, mayo 12 de 1988.
- Gordillo, Gustavo, "Estado y sistema ejidal". *Cuadernos Políticos*, núm. 21, julio de 1979.
- , "Pasado y presente del movimiento campesino en México". *Cuadernos Políticos*, núm. 23, enero de 1980.
- , "Movilización social como medio de producción". *Investigación Económica*, núm. 175, enero-marzo de 1986.
- , "El movimiento campesino en la década de los ochentas". *La Cultura en México* (Suplemento de *Siempre!*), núm. 1296, 4 de febrero de 1987.
- , *Los campesinos al asalto del cielo; de la expropiación estatal a la apropiación campesina*. Siglo XXI, México, 1988.
- Grindle, Merilee, *Bureaucrats, Politicians and Peasants in Mexico*. University of California Press, Berkeley, 1977.
- , "Official Interpretations of Rural Underdevelopment: Mexico in the 1970s". *Working Papers in U.S.—Mexican Studies*, 20, 1981.
- , *Searching for Development: Labor Migration and Employment in Rural Mexico*. Cornell University Press, Ithaca, 1988.
- Heaver, Richard, "Bureaucratic Politics and Incentives in the Management of Rural Development". *World Bank Staff Working Papers*, 537, 1982.
- Hirschman, Albert, *Getting Ahead Collectively*. Pergamon Press, Nueva York, 1984.
- Instituto Nacional de Nutrición (INN)-CONACYT, *La alimentación en el medio rural*, México, 1980.
- Leonard, David y Dale Rogers Marshall, eds., *Institutions of Rural Development for the Poor, Decentralization and Organizational Linkages*. Universidad de California, Institute of International Studies Research Series, 49, Berkeley, 1982.
- Luiselli, Cassio, "Agricultura y alimentación: premisas para una nueva estrategia", en Nora Lustig, ed., *Panorama y perspectivas de la economía mexicana*. El Colegio de México, México, 1980.
- Luiselli, Cassio y Jaime Mariscal, "La crisis agrícola a partir de 1965", en Rolando Cordera, ed., *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Lustig, Nora, "Distribution of Income, Food Consumption and the Fiscal Cost of Alternative Policy Options", en Pedro Aspe y Paul Sigmund, eds., *The Political Economy of Income Distribution in Mexico*. Holmes and Meier, Nueva York, 1984.
- , "Food Subsidy Programs in Mexico", *Working Papers on Food Subsidies*. International Food Policy Research Institute, núm. 3, Washington, D.C. enero de 1986.
- MacDonald, Theodore, ed., *Native Peoples and Economic Development, Six Cases Studies From Latin America*. Cultural Survival Occasional Paper, núm. 16, enero de 1985.

- Mejía Piñeros, María Consuelo y Sergio Sarmiento Silva, *La lucha indígena un reto a la ortodoxia*. Siglo XXI/IS/UNAM, México, 1987.
- Montanari, Mario, "The Conception of SAM" en Austin y Esteva, eds., 1987, *op. cit.*
- Olson, Mancur, "Space, Agriculture and Organization". *American Journal of Agricultural Economics*, 67(5), diciembre de 1985.
- Ortiz Pinchetti, Francisco, "DICONSA frena la organización campesina y traiciona el programa en cuatro estados". *Proceso*, núm. 241, 15-VI-81.
- Paré, Louisa, *El proletariado agrícola en México*. Siglo XXI, México, 1977.
- Pessah, Raul, "Channelling Credit to the Countryside" en Austin y Esteva, eds., 1987, *op. cit.*
- Redclift, Michael, "The Mexican Food System (SAM): Sowing Subsidies, Reaping Apathy". *Food Policy*, 6(4), noviembre de 1981a.
- , "Development Policymaking in Mexico: The Sistema Alimentario Mexicano". *Working Papers in U.S.—Mexican Studies*, 24, 1981b.
- Rello, Fernando, *State and Peasantry in Mexico: A Case Study of Rural Credit in La Laguna*. United Nations Research Institute in Social Development (UNRISD), Génova, 1987 (edición en español).
- Salinas de Gortari, Carlos, "Political Participation, Public Investment and Support for the System: A Comparative Study of Rural Communities in Mexico". *Research Report Series*, 35, Universidad de California, Center for U. S.—Mexican Studies, San Diego, 1982.
- Sanderson, Steven, *Agrarian Populism and the Mexican State*. University of California Press, Berkeley, 1981.
- Splading, Rose, "Structural Barriers to Food Programming: An Analysis of the Mexican Food System". *World Development*, 13 (12), 1985.
- Stephen, Lynn, "Culture as a Resource: Four Cases of Self-Managed Indigenous Craft Production", Presentado en los encuentros de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Nuevo Orleans, marzo 17-19, 1988.
- Tendler, Judith, "Rural Projeycts Through Urban Eyes: An Interpretation of the World Bank's New Style Rural Development Projects". *World Bank Staff Working Paper*, núm. 532, 1982.
- Timmer, C. Peter, Walter Falcon y Scott Pearson, *Food Policy Analysis*. Johns Hopkins University Press/World Bank, Baltimore, 1983.
- Uphoff, Norman, "Rural Development Strategy: The Central Role of Local Organizations and Changing 'Supply Side' Bureaucracy", en M. R. Ghonemy, et. al., *Studies on Agrarian Reform and Rural Poverty*, FAO, Roma, 1984.
- Warman, Arturo, "We Come to Object" *The Peasants of Morelos and the National State*. Johns Hopkins University Press, 1980a.
- , *Ensayos sobre el campesinado*. Nueva Imagen, México, 1980b.