

Autosuficiencia alimentaria y privatización: el caso de las empresas de almacenamiento de granos

María Tarrío García*
Luciano Concheiro Bórquez*
Lucia Chenhalls**

Este trabajo intenta aproximarse a la relación que existe entre el proceso de privatización, en especial de las empresas de almacenamiento de granos, y la autosuficiencia alimentaria. En él se hace un recorrido histórico de la disponibilidad de alimentos y su particular relación con la infraestructura de almacenamiento. Para los autores, el almacenamiento ha representado un cuello de botella a lo largo de la historia del país y por ello la intervención estatal ha tenido y debería tener un carácter estratégico en términos no sólo económicos sino básicamente sociales y políticos. La privatización de las empresas de almacenamiento, especialmente las de granos, coloca al país en un estado de indefensión en materia alimentaria. Este tipo de ventas ha desmontado parte de la infraestructura y con ello ha afectado a los más necesitados y, por otro lado, ha grupos monopólicos al transferirles un poder económico y político estratégico que puede tener graves consecuencias para la producción, la autosuficiencia y la disponibilidad alimentaria del país. En otro sentido, la llamada transferencia de la estructura de Bodegas Rurales Conasupo (Boruconsa) a las organizaciones campesinas sólo

* Profesores-investigadores del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

** Licenciada en Economía y estudiante de la maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

ha representado un traslado de los costos a este sector que el Estado debería asumir. Analizar las condiciones e implicaciones de la privatización del sistema de acopio, almacenamiento y reservas estratégicas de granos en el contexto de la globalización es el objetivo que se plantea en el presente trabajo.

1. Antecedentes históricos de la disponibilidad alimentaria

La necesidad que a lo largo de la historia han tenido las sociedades de protegerse del hambre y la escasez de alimentos las ha llevado a instrumentar diversas medidas que aseguren su disponibilidad en materia de espacio y de tiempo. Las estrategias empleadas han considerado acciones en las diferentes etapas que intervienen en la disponibilidad alimentaria, como serían la producción, la comercialización, el procesamiento y el consumo. La articulación entre ellas es desarrollada por la intervención logística mediante el almacenamiento y el transporte. Además, dado que la producción agrícola se efectúa en un tiempo y en un lugar determinados, mientras que los requerimientos de consumo cambian a lo largo del tiempo y se ubican en diferentes puntos geográficos, el almacenamiento y la conservación de alimentos constituyen elementos de importancia estratégica.

En caso del México precortesiano "... se disponía ya de graneros tribales, bajo el control de los *Tlatoanis* aztecas, que se abrían al pueblo en casos de sequías prolongadas, hambrunas y crisis de diversa índole; esta acción se continuó a lo largo de la etapa virreinal, prolongándose en el curso del México independiente, hasta nuestros días" (Escurdia *et al.*, 1982: 7).

Entre las crisis más agudas se registran las del lapso que comprende de 1450 a 1454, cuando "...los almacenes gubernamentales se abrieron urgidos de salvar la situación. Se dice que Moctezuma, después de un periodo de hambre, rescató a todos los que se habían tenido que vender como esclavos para dar de comer a sus familias" (*ibid*: 88). El imperio mexica tenía organizado su abasto, y por ende su fortaleza, en la producción agropecuaria del valle de Anáhuac (en donde se desarrollaron técnicas de cultivo que persisten en la actualidad), en los productos recogidos como tributo de los pueblos sometidos y en la disposición de un equipo de eficientes administradores que conservaban y distribuían los granos. Esta estrategia fue la que permitía no sólo su sobrevivencia sino su expansión como imperio al mantener bajo su control a otras poblaciones.

El llamado *petlacalco* fue el antecesor de las bodegas y almacenes con los que se cuenta en la actualidad. Al respecto escribió Fray Bernardino de Sahún: "...en este lugar posaba un mayordomo del señor, que tenía a su cargo y cuenta de todas las trojes y mantenimiento de maíz, que se guardaban para proveimiento de la ciudad e imperio; que cabía en cada uno mil fanegas de maíz, en las cuales había esa semilla de veinte años sin dañarse; también había trojes en que se guardaban mucha cantidad de frijoles. Había también otras trojes en que se guardaban muchos géneros de bledos y semillas; había otras en que se guardaba la sal gruesa por moles, que traían por tributo de tierra caliente; también había otras trojes en que se guardaban fardos de chile y pepitas de calabaza de dos géneros, unas medianas y otras mayores." (*ibid*: 89). Los *petlacalco* recibían siempre vigilancia especial y, en épocas de escasez, las penas por hurto eran más enérgicas, pues bastaba el robo de una mazorca para aplicar la pena de muerte.

Después de la Conquista, el abasto de alimentos se convirtió en un grave problema, porque los sistemas indígenas de acopio y de almacenamiento fueron destruidos sin que se les sustituyera por otros. En este sentido, la pérdida de su seguridad alimentaria fue muy penosa, pues los expuso al hambre y a las enfermedades. "Los Mexicas tenían una conciencia muy precisa de cómo la pérdida de los almacenes significaba el desastre. Un cato de la época del sitio de Tenochtitlán -recogido por Miguel León Portilla- dice: 'no se han de adueñar de los almacenes, del producto de nuestra tierra que aquí está nuestro sustento, el sostén de la vida, el maíz...' " (*ibid*: 92).

Es en esta época cuando se registra un gran desastre alimentario en la población indígena, el cual probablemente generó un número de muertos mayor que el ocasionado por la misma acción bélica de la conquista. Posteriormente, a raíz de la inundación de la Ciudad de México en el año de 1553, se registró un encarecimiento de alimentos, principalmente de maíz, lo que ocasionó que en 1562 se tomaran medidas contra los intermediarios y regatones quienes "... no se contentan con ganar de una mano a otra 100 por ciento, sino que operan con tal excesiva ganancia que llega a 400 por ciento o más" (*ibid*: 96).

En 1578 se instaura la primera política de control de precios del maíz, pero debido a que los alarmantes abusos continuaron, "El Ayuntamiento y el Cabildo de la Ciudad solicitaron al Rey que los autorizase a fundar *Pósitos* y *Alhóndigas* a efecto de contrarrestar los años de escasez ocasionada por las sequías, así como por especulaciones manejadas por comerciantes que se resistían a acatar las ordenanzas. Los Pósitos disponían de un fondo destinado a la compra de cereales y manejaban su

venta a precio justo, interviniendo en el juego de la oferta y la demanda. Por otro lado contaban con semillas y dinero para facilitar ambos recursos a los agricultores al momento de la siembra, almacenando los productos después de las cosechas. Estos almacenes se llamaban *Paneras*" (*ibid*: 94). La intervención que ejerció el Estado en el control y regulación de la actividad agrícola, así como en el almacenamiento, la distribución y la comercialización de granos, constituyó un importante elemento para mantener su control económico y político, pues de su buen funcionamiento dependió en gran medida la paz social, mientras su disfunción produjo malestar, motines y levantamientos indígenas.

Para asegurar la disponibilidad de granos en la Nueva España, se instalaron diversos pósitos y alhóndigas en las ciudades más importantes y después en las reales de minas, en los puertos y en otros puntos que fueron creciendo con el tiempo. De esta forma las autoridades virreinales impulsaron el crecimiento de asentamientos humanos con infraestructura para el abasto y fortalecieron su política de intervención agroalimentaria. Las alhóndigas y los pósitos fueron los instrumentos utilizados durante la Colonia para regular el abasto de granos y cumplían diversos fines, no sólo como graneros y bolsas de precios, sino además como depositarias de una reserva suficiente para los años malos. También ahí se llevaba el registro de las siembras, la estimación de cosechas de la región y la disponibilidad de granos en las haciendas vecinas.

Las autoridades virreinales consideraron que ese aparato era suficiente para evitar alzas en los precios y desabasto, sin embargo este sistema fracasó, fundamentalmente debido al escaso capital de operación de los pósitos, insuficiente para operar como un verdadero regulador del mercado frente a los especuladores y acaparadores que compraban a los pequeños productores y a los grandes productores de haciendas y hacían maniobras de ocultamiento para acrecentar los periodos de escasez y justificar alzas en los precios. Justo antes de la Independencia hubo un año llamado *el año del hambre* (1755-1776) y en 1810, antes del levantamiento, se registró otra alza de precios y escasez de alimentos; a este hecho algunos historiadores, como Florescano, lo consideran el detonante del movimiento insurgente.

También el gobierno virreinal desarrolló un conjunto de políticas de carácter económico y social que buscaba asegurar la disponibilidad de granos y, por otro lado, contar con precios accesibles en los alimentos de consumo popular. Los objetivos y las acciones no diferirían mucho de los que posteriormente se instrumentaron en el México posrevolucionario (salvo en lo que se refiere a los niveles de eficacia), por la razón de que perseguían fines similares: frenar el acaparamiento y la especulación de

alimentos básicos en beneficio de los campesinos y de la población consumidora; sin embargo, esta prioritaria intención estaba condicionada a transferir a la Corona el mayor beneficio posible. Durante la época independiente, los deficientes sistemas de abasto y control desarrollados durante la Colonia quedaron desmantelados. La producción agrícola y el comercio de alimentos disminuyó en forma importante y los nuevos gobiernos caracterizados por su inestabilidad no pudieron sino apoyar modestamente el abasto alimentario; las políticas que posteriormente se aplicaron, como la de *bienes de manos muertas*, lograron únicamente un cambio de dueños (del clero a particulares), pero el control de las subsistencias continuó en manos de una minoría privilegiada.

2. Intervención del Estado y abasto en el siglo xx

Durante el periodo revolucionario, las trojes cumplieron con su función de regulación y abastacimiento de las subsistencias y desempeñaron un papel determinante en el apoyo a la población para enfrentar la hambruna de 1914, producto de la destrucción de los ya ineficientes sistemas de abasto heredados del siglo xix y de la devastación de la agricultura como consecuencia del levantamiento armado. Posteriormente, como una respuesta a la ideología revolucionaria que se proponía lograr mayor justicia social basada en una mejor distribución de la riqueza, el Estado mexicano buscó dar respuesta a las demandas campesinas mediante el reparto agrario, el apoyo a la producción agropecuaria y el freno a los acaparadores y especuladores para evitar las alzas de precios de productos básicos que resentía la población consumidora.

La primera acción consistió en la creación del Banco Nacional de Crédito Agrícola y del Banco de Crédito Ejidal en 1924, con la finalidad de incrementar la producción. La segunda fue la constitución, en 1931, de las Juntas Reguladoras de Precios para evitar la carestía, si bien con una influencia territorial reducida. Fue en este periodo cuando el Estado mexicano comenzó a ejercer (aunque de manera incipiente) el control del mercado mediante algunas acciones en ambos extremos de las cadenas alimentarias de granos y a considerar la necesidad de una estrategia articulada que operara a nivel nacional.

Así, en el año de 1933 el Consejo Nacional de Economía aseguraba que "...la política del gobierno se caracterizaba por su tendencia a vincular la administración a las fuerzas sociales para unificar la conciencia nacional, acrecentar la riqueza y hacer equitativa su distribución. Había un especial empeño en la organización de la

producción y la protección del poder de compra de los consumidores”(Conasupo, 1987a: 77). Los vicios en la comercialización de alimentos básicos arraigados desde tiempo atrás y la falta de instituciones sólidas que dieran un sentido social al mercado sujetaban la producción agrícola, fundamentalmente de granos, a los intereses de comerciantes y especuladores. López Rosado afirma que: “El almacenamiento de mercancías, en espera de mejores condiciones de mercado, llevaba implícita una cierta dosis de especulación, en el sentido de que suponía una previsión más o menos aventurada sobre el nivel que alcanzarían los precios en el futuro” (Ecurrida *et al.*, *op. cit.* 116).

En 1936 el Presidente Lázaro Cárdenas, consciente de la problemática que representaba la distancia física y temporal de abasto entre productores y consumidores y de que las Juntas Reguladoras de Precios eran insuficientes, inició un programa encaminado a ordenar el mercado de subsistencias. El 22 de abril de 1936 se crearon los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA) para contrarrestar la especulación que los grandes almacenistas particulares hacían al acaparar mercancías y venderlas más tarde a precios superiores; por tanto, las funciones de ANDSA fueron almacenar, guardar y conservar los bienes y mercancías (Confederación de Trabajadores de México, 1987: 50).

Resulta ilustrativo el hecho de que el servicio de almacenamiento era proporcionado por la empresa privada Almacenes Generales de Depósito, antecesora de lo que después sería ANDSA, una empresa con un amplio poder de especulación. El gobierno cardenista tuvo la visión estratégica de transformarla en una empresa paraestatal que sentara las bases para la regulación del mercado y la instrumentación de otras importantes políticas agroalimentarias. Constituyó así el organismo precursor del sistema Conasupo (Compañía Nacional de Subsistencias Populares) puesto que fue la primera empresa del conjunto de sus filiales.

¿Cuál fue este valor estratégico? ANDSA cumplía dos funciones elementales para el desarrollo del campo: almacenamiento de productos y otorgamiento de préstamos prendarios para que los productores pudieran vender sus granos posteriormente a mejor precio; así, ANDSA se convirtió en una institución auxiliar de crédito. El apoyo financiero comenzó a fluir en el campo a través de esta empresa y de los bancos; los campesinos empezaron a progresar y el país con ellos, puesto que una buena parte de su desarrollo estaba apostado en el campo.

Como consecuencia del fortalecimiento del gobierno, se fue constituyendo un amplio sistema alimentario paraestatal a través de organismos, empresas y programas

gubernamentales tendientes a garantizar la seguridad y la autosuficiencia alimentaria. Pero también continuó la acción expansionista del Estado en otros sectores estratégicos, como los ferrocarriles, el petróleo y la industria eléctrica, entre los más importantes. Las funciones de regulación y abasto fueron más claras en la medida que el Estado se vio sujeto a presiones externas y a la creciente demanda de los campesinos, de los obreros y de los consumidores en general. Se perfiló así una intervención en circuitos económicos que fue el inicio de las cadenas de producción y consumo. A este propósito se afirmaba: "El Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias tenía como propósito asegurar a los productores agrícolas precios remuneradores para sus cosechas y garantizar a los consumidores el abastecimiento de esos bienes a precios razonables" (Escurdia *et al.*, *op. cit.*: 117). A partir de las expropiaciones y de la creación de una red de empresas públicas, el Estado cobró fuerza mediante la instrumentación de una política basada en sectores alimentarios estratégicos y desde la visión de una nación independiente y progresista, así como desde una concepción social específica del desarrollo.

De manera paralela, la infraestructura de almacenamiento se fortaleció y se sustentó en los lineamientos de la rectoría económica que consideraba como ámbito de su responsabilidad: "La salvaguarda de la soberanía, condición primordial de nuestra existencia como país independiente; la construcción de obras de infraestructura que contribuyan a la formación del capital social básico; la corrección de consecuencias indeseables en el funcionamiento del sistema económico ya sea con el fin de modificar efectos negativos en la distribución del ingreso o bien para acondicionar el funcionamiento de algunos sectores, con propósitos preventivos y regulatorios y el fomento de actividades económicas que favorezcan el desarrollo integral o regional" (Conasupo, 1987b: 79).

La Conasupo tiene sus antecedentes más inmediatos en el régimen cardenista. "En este periodo se asume el compromiso contenido en la Carta Magna de 1917 y el proyecto terminó cristalizándose en una matriz fundante e institucionalizada de los compromisos definitorios del Estado mexicano (...) a partir de la cual quedarían establecidos a largo plazo los derechos y obligaciones sociales de los mexicanos. El cardenismo contribuiría sustancialmente a construir el sistema institucional básico para hacer posibles dichos compromisos" (Godínez, 1997: 12-13).

Entre 1936 y 1937 se crearon las organizaciones que se constituirían en los pilares de las políticas públicas en materia de abasto, regulación y fomento agropecuario. En etapas subsecuentes se crearon ANDSA, el Comité Regulador del Mercado de Trigo,

que cedió sus activos al Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, y la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana S.A. de C.V. (CEIMSA) que se ocuparía de la exportación de los excedentes agrícolas, de la importación de bienes de consumo básico y de la regulación del mercado de granos, leche, huevo, carne, etcétera (*ibid*: 13). Asimismo se formó un consorcio integrado por CEIMSA, Nacional Distribuidora, S.A. (Nadysa), que sustituyó al Comité Regulador Cardenista, y los Bancos Agrícola y Ejidal. Estas compañías constituirían más adelante Conasupo.

En 1965 la Conasupo asumió el compromiso de salvaguardar los ingresos de los ejidatarios y agricultores en pequeño e incrementar la capacidad económica de los sectores sociales de escasos recursos (*idem*). Para ello tendría que cumplir un papel decisivo en la regulación de la economía y en la promoción universal de los intereses sociales de las grandes mayorías a través de políticas de carácter general y de la política social del Estado. Partiendo de esa lógica, se desarrollaron dentro de Conasupo filiales coordinadas por un centro administrativo con funciones específicas. La Conasupo alcanza su máxima expresión con el autodenominado último gobierno “revolucionario”, la administración de José López Portillo. A partir de ahí, su decadencia coincide con el ascenso del neoliberalismo y se convierte en el centro de las ambiciones desmedidas de los grupos capitalistas, tanto internos como externos, que luchan por el dominio del abasto y almacenamiento nacional de granos.

Estas pinceladas de la historia reciente nos demuestran que los gobiernos tuvieron que establecer mecanismos de regulación de los mercados, siempre bajo circunstancias de especulación con los alimentos, lo que representaba una forma fácil de acumulación a costa de la miseria y el hambre de las mayorías; si siempre se tuvo que recurrir a la regulación en una economía de mercado que no había permitido la autorregulación, ¿cómo es posible que en las condiciones actuales se deje al mercado la regulación del capital cuando el mismo gobierno está generando las condiciones para que se establezca la hegemonía de los grandes grupos de capital –grupos insaciables–, a los que se entrega el patrimonio de la nación?

3. El contexto mundial del sistema alimentario

A lo largo de este siglo, principalmente a partir de la Segunda Guerra Mundial, la producción de alimentos de consumo básico como los cereales y las oleaginosas se concentra en un reducido número de países, principalmente desarrollados. Como producto de una nueva división internacional del trabajo en el sector alimentario, estos países

tienen un fuerte dominio sobre el sistema alimentario mundial, mientras que los países subdesarrollados se transformaron de manera progresiva en importadores de una buena parte de los alimentos que consumen, principalmente de aquellos considerados como productos estratégicos por el peso que tienen en la alimentación mundial.

Por la importancia de su producción, Estados Unidos se transforma en la primera potencia alimentaria del siglo xx y con ello adquiere la capacidad de incidir en las políticas y los precios, además de ocupar una posición hegemónica que le permite utilizar los alimentos como arma de *presión ideológica*. Sobran expresiones del gobierno estadounidense en las que ha manifestado el poder que le confiere su poder alimentario, mismo que en más de una ocasión a lo largo de la historia ha utilizado en contra de diversos países a través de múltiples estrategias que van desde la *ayuda alimentaria* hasta la política librecambista actual, aunadas a la injerencia las instituciones financieras trasnacionales o regionales en las decisiones internas los países subdesarrollados, principalmente a partir de la década pasada, a través de las llamadas *cartas de intención*.

En las últimas décadas, entre 57 y 67 por ciento de las transacciones mundiales de alimentos han procedido de un reducido grupo de países desarrollados, con un gran peso de América del Norte en la oferta mundial de alimentos. De 1991 a 1993, el comercio mundial de cereales fue de 116 millones de toneladas, de las cuales 69 por ciento correspondió a América del Norte y en elevada proporción a los Estados Unidos. En cuanto a las importaciones, 77 por ciento fueron realizadas por los países subdesarrollados. Para el ciclo 1992-1993, el comercio mundial de cereales fue de 162 millones de toneladas, de las cuales 71 por ciento correspondió a la misma región, mientras que los países del Tercer Mundo importaron 76 por ciento de la oferta mundial (Tarrío, 1996: 7). Esta situación nos lleva a preguntarnos a quién favorece la apertura comercial. No hay duda de que los actores que se aprovechan con ventaja del *libre mercado* y del papel hegemónico que juegan en el mercado mundial no son más que un reducido grupo de países y firmas multinacionales.

En los Estados Unidos y la Unión Europea, en donde tienen su base la mayoría de las empresas multinacionales agrícolas, éstas controlan entre el 70 y el 80 por ciento del comercio internacional de trigo, maíz y soya y cuatro empresas representan entre el 70 y el 90 por ciento de esa suma... también dominan la transformación primaria de maíz y de las semillas oleaginosas. El crecimiento de las exportaciones subvencionadas tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea ha favorecido la participación de las empresas multinacionales en el mercado internacional de cereales (Organización Internacional del Trabajo, 1996: 15).

En estas condiciones, no parece muy coherente limitar el papel del Estado y dejar la regulación de la producción, el abasto y las reservas alimentarias a la competencia y al libre mercado, controlados por reducidos grupos de capital privado y de países desarrollados y por unas cuantas empresas multinacionales que manejan y determinan el sistema alimentario mundial.

4. Evolución histórica del sistema alimentario nacional

Los bajos precios de garantía a los productores de básicos, que subsidiaron por largas etapas el desarrollo industrial mediante la aportación de bienes salarios para mantener a bajo costo la remuneración de la fuerza de trabajo, provocaron la descapitalización del sector productor de granos; es a partir de la mitad de la década de los sesenta cuando el modelo de producción agrícola comenzó a mostrar signos de agotamiento con una contracción de la producción. En consecuencia, hacia finales de los setenta las importaciones de granos crecían de manera alarmante. Los productores del agro fueron sensibles a los escasos intentos de capitalizar el campo mediante el aumento de las inversiones y del crédito, a lo que respondieron con un aumento de la producción; pero estas etapas de incremento de las inversiones en el sector correspondieron a políticas coyunturales sin llegar a conformar una tendencia de mediano o largo plazo en la administración de Luis Echeverría y de López Portillo. En la administración de este último presidente se puso en marcha el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), un programa que representaba una estrategia para la autosuficiencia alimentaria y la soberanía de la nación en materia de alimentos. La crisis de la deuda externa y la caída de los precios del petróleo, pero sobre todo el cambio al asumir la Presidencia Miguel de la Madrid con una diferente concepción de política alimentaria, el SAM pasaría a la historia del país como una promesa incumplida.

Con una visión diferente de las funciones del Estado y una percepción distinta del problema alimentario, la nueva administración representa un parteaguas que pone fin a los gobiernos *revolucionarios* y se orienta por la senda neoliberal bajo la dirección de las instituciones financieras supranacionales y los intereses de los Estados Unidos. Con Miguel de la Madrid comienza la privatización del patrimonio de la nación y la apertura comercial y, de forma paralela, se da una reducción drástica de las inversiones y del crédito para el campo. Fue este presidente quien eliminó el SAM, al que algunos autores se refieren como la “última llamada a escena de los proyectos nacionales de autoabasto” (Moguel, 1990: 158). Más adelante, le tocaría al Presidente Carlos Salinas

profundizar las políticas de acuerdo con el nuevo modelo y acelerar la privatización incluso de las empresas de interés social.

En la historia reciente del país se han dado dos grandes etapas en la política agropecuaria y alimentaria nacional en las que el Estado ha jugado un papel importante en direcciones completamente divergentes. En la primera etapa, estudiada en el anterior apartado, el Estado puso las bases de un sistema alimentario integrado y ejerció cierto control sobre la cadena alimentaria, cuya lógica respondía a cuestiones de interés social. La política seguida partía de una concepción específica del papel del Estado en la sociedad según la cual el interés general de la nación debía, al menos hipotéticamente, situarse por encima de los intereses particulares. El gobierno se planteaba como una de sus funciones ejercer la regulación e incluso el control de las actividades nacionales consideradas estratégicas, y una de ellas sería la producción, almacenamiento y abasto de alimentos. Esto implicaría, *grosso modo*:

a) Crédito a la producción y abastecimiento de insumos y maquinaria. Para el sector social se había creado el Banco Nacional de Crédito Rural, que facilitaba créditos de avío y refaccionarios; los insumos agrícolas estaban asegurados por la empresa paraestatal Fertilizantes Mexicanos (Fertimex) y un buen número de investigadores trabajaban en la empresa Productora Nacional de Semillas (Pronase), así como en el campo, al que se incorporó un cuerpo importante de investigadores nacionales y de extensionistas agrícolas.

b) La producción involucraba tanto al sector privado como al social en una división interna del trabajo en la que éste último no ha sido el más favorecido. El sector agropecuario cumplió un importante papel en la industrialización del país. Las condiciones de transferencia constante de excedentes hacia los demás sectores, las escasas inversiones, el fortalecimiento de los ganaderos con una amplia expansión a nivel mundial que ocupó las áreas de frontera, con grandes extensiones y baja producción por hectárea y la *ganaderización* del sector productor de granos mediante la orientación hacia la producción de granos forrajeros y oleaginosas para satisfacer la demanda de la industria de alimentos balanceados, llevaron al sector agropecuario a la descapitalización y a la crisis.

c) El país contaba con centros de acopio de graneles extendidos por toda la geografía nacional, como Boruconsa, del sistema Conasupo, bodegas del sector ejidal y del sector privado y una red de transporte de granos que, si bien con ciertas deficiencias,

facilitaba el abasto nacional de alimentos y el transporte de graneles de producción nacional o importados.

d) Un sistema de almacenamiento de granos en el campo y, en las zonas urbanas, el establecimiento de almacenes pertenecientes a ANDSA, controlados por el Estado, que permitían la regulación de los precios y el establecimiento de reservas para hacer frente a los eventos naturales, políticos y de precios que pudieran ocurrir, además de los sistemas de acondicionamiento y transformación.

Esta integración del sistema alimentario nacional que controlaba los elementos fundamentales para la regulación era una construcción histórica a través de los impuestos ciudadanos, formaba parte de un amplio patrimonio de la nación y cumplía funciones de interés social, por lo cual su funcionamiento debería haber sido democratizado y no desmantelado y fragmentado en función de los intereses de los grupos de capital interno y externo.

5. Privatización del sistema alimentario nacional

5.1. Antecedentes

“La idea de privatizar se convirtió en un principio rector de la modernización impulsada por los gobernantes y, en especial, de la llamada reforma del Estado” (Concheiro, 1996: 79). La transferencia de recursos representó una transferencia de poder hacia los grandes grupos de capital nacional y extranjero y el debilitamiento de la soberanía nacional. El gobierno *planeó* la creación de una nueva estructura social con una fuerte oligarquía económica (*ibid*:91-92) y la consolidación oligopólica del sector financiero. La privatización de los bancos fue uno de los principales elementos de desarticulación de la estructura productiva tanto industrial como de la producción agropecuaria.

A partir de 1990 surge una serie de programas enfocados a la modernización para impulsar aquellos grupos con potencialidades para asumir el reto de la eficiencia y la competitividad. Así, en enero de ese año apareció el primer programa de modernización, el Programa Nacional de Modernización Industrial y de Comercio Exterior, cuya finalidad era impulsar el crecimiento de la industria a partir del apoyo proporcionado a un sector exportador considerado altamente competitivo. A este programa le siguieron otros, como el Programa de Modernización del Abasto y de

Comercio Interior, que se propuso como objetivos alcanzar la estabilidad de precios, proporcionar protección al consumidor, *ampliar canales de distribución y comercialización* y fomentar la producción de bienes de consumo popular, el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública y el Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica. Ya en 1991 surgen el Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana; el Programa Nacional de Modernización del Campo y el Programa de Modernización Energética (*ibid*: 69-70).

De forma paralela se dio la venta de 11 unidades de Fertimex, nueve plantas de Liconsa, las instalaciones pertenecientes a ANDSA y casi 900 mil hectáreas de 24 zonas de reservas mineras pertenecientes a Aseguradora Mexicana (Asemex), además de 50 almacenes aduaneros (*ibid*:1996). A nivel general, en 1982 el patrimonio de la nación incluía más de mil paraestatales que fueron incorporadas como producto de las nacionalizaciones, pero también por operaciones de salvamento de empresas privadas; para finales de 1988 quedaban 618 paraestatales y, al término de la administración de Carlos Salinas, sólo 216 (*ibid*: 73). Los grandes grupos financieros compraron numerosas bodegas, supermercados y centros comerciales, complejos agroindustriales de granos, leche y productos pecuarios de la Conasupo, plantas industriales de Fertimex, de Tabacalera Mexicana (Tabamex) y del Instituto Mexicano del Café (Inmecafé), además de ingenios, laboratorios, etc. "En 1989, el sector agropecuario contaba con 103 entidades y organismos, y para 1992 sólo con 26" (Tellez:1994).

5.2. Características

La fragmentación y la privatización de los eslabones de la cadena alimentaria forman parte de la política de eficiencia y modernización de los gobiernos neoliberales para el campo de acuerdo con un nuevo esquema sobre el papel del Estado que deja al mercado las funciones de regulación del capital. En teoría se trata de eliminar los obstáculos que obstruyen el libre funcionamiento del mercado. Sin abundar en lo que ya se conoce, esta breve pincelada hace referencia al contexto en el que se da la privatización del sistema alimentario nacional.

Las principales transformaciones del sector agropecuario surgen durante la administración de Salinas y representan un *continuum* de la política de Miguel de la Madrid. Con él comenzaron los cambios en la política agraria enfocados al desmantelamiento del viejo orden para sentar las bases de la reconstrucción del sec-

tor, en los que la eficiencia y la modernización se convirtieron en valores absolutos y el máximo objetivo a alcanzar. Con Salinas comienza la fragmentación y privatización del sistema alimentario, proceso que se dio en tres etapas o momentos:

a) En un primer momento, el gobierno salinista se ocupa rápidamente de vender la infraestructura de insumos a la producción con la privatización de Fertimex, que pasa a formar parte del amplio patrimonio de uno de los grandes consorcios nacionales, impulsa el fortalecimiento del capital privado en el sector productor de semillas mejoradas y replantea las funciones del sistema de financiamiento a la producción que en adelante va a operar con sujetos de crédito eficientes.

b) El segundo eslabón de la cadena alimentaria abordado por Salinas se centraría en el sector productivo. A través de la reforma al artículo 27 constitucional y a las leyes reglamentarias, trata de impulsar el mercado de tierras para construir la gran propiedad privada; la apertura del mercado eliminaría a los productores ineficientes y forzaría la reconversión productiva al orientar el patrón de cultivos hacia productos con ventaja en el mercado internacional. Otro mecanismo utilizado fue el desmantelamiento del sistema de subsidios y precios de garantía que proporcionaba certidumbre al agricultor. Tanto la apertura comercial como la eliminación de subsidios y precios de garantía se efectuaron de manera unilateral y sin reciprocidad por parte de los demás países. Según este esquema, la producción de granos básicos sería desplazada y la alimentación de los ciudadanos quedaría a merced de la importación, sin importar el dominio que sobre el mercado mundial tienen tanto las potencias productoras como las empresas transnacionales. Es evidente que la dependencia externa de los principales alimentos de consumo nacional nos hace fuertemente vulnerables a los eventos que puedan ocurrir a nivel internacional, ya sea por situaciones de catástrofe o por presiones políticas y/o por la apropiación de los recursos de la nación.

c) En la tercera etapa se privatizarían los centros nacionales de acopio de granos, las autopistas y los ferrocarriles, el más importante medio de transporte de granos de producción nacional y de importación, así como la desincorporación de ANDSA, que involucra los centros de concentración regional, los grandes centros dedicados a las reservas estratégicas de granos y las terminales portuarias a las que llegan los granos importados.

6. Privatización de la infraestructura de almacenamiento de granos

¿Qué tipo de razonamiento puede justificar la privatización de la red ferroviaria y de ANDSA, empresas de interés social, altamente estratégicas y patrimonio de la nación? Estas privatizaciones formaban parte del programa de desincorporación de las paraestatales del presidente Salinas cuya realización debe abordar el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. En diciembre de 1996, el titular de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sagar) informa que el gobierno piensa poner a licitación durante los tres primeros meses de ese año las almacenadoras de granos, patrimonio de la nación, conocidas como ANDSA (ANEC, 1996: 8).

6.1. Créditos y privatizaciones : la desincorporación de los almacenes industriales de depósito

En febrero de 1997 se da a conocer la concesión de un préstamo por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para revitalizar el programa de reconversión del sector agropecuario iniciado durante el gobierno de Carlos Salinas. Este crédito fue contratado bajo el título de Programa de Reconversión Productiva Rural en mayo de 1995 para adjudicarlo en dos pagos en 1996. El convenio de asesoría técnica y respaldo financiero sería responsabilidad del BID, mientras que serían corresponsables del mismo tres instituciones oficiales: Nacional Financiera, que funge como prestataria, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural como operadores. Se considera que este crédito fue el instrumento que permitió consolidar las reformas iniciadas en el sexenio de 1988-1994. El otorgamiento de este crédito por parte del BID tuvo algunas implicaciones: a petición del gobierno mexicano, el préstamo debería mantenerse en la más absoluta confidencialidad, además de tratarse de un crédito condicionado que obligaba al régimen de Ernesto Zedillo a cumplir con los acuerdos suscritos por su antecesor, lo cual no le significaba ningún problema, ya que su régimen mismo representó una prolongación del salinismo. Dichos acuerdos eran:

- Cancelación de apoyos a los precios al productor, particularmente los de garantía y concertación.
- Eliminación gradual de subsidios al consumidor, incluida la tortilla y mantenimiento de los precios oficiales vigentes en materia alimentaria.
- Hacer del Programa de Apoyo para el Campo (Procampo) un programa permanente para provocar que los productores de granos básicos trasladaran su actividad hacia cultivos rentables que contaran con subsidios en una primera etapa.

- Promover, con asesoría técnica, el diseño de programas y estrategias gubernamentales que conduzcan a la construcción de los mercados de físicos agropecuarios *para reducir la participación del sector público en la comercialización de los productos del campo*.
- *Acelerar la privatización, concesión y/o cesión de ANDSA y Boruconsa, lo que significará liberalizar más de 50 por ciento de la capacidad de almacenaje de granos del país* (Rudiño, 1997).

El convenio se sustenta en tres líneas de acción que coinciden con las presentadas por el gobierno federal para el campo: la supresión de los subsidios y el establecimiento de precios a los productores rurales, la transferencia de la infraestructura gubernamental de almacenamiento y la formación de futuros mercados en el país. La eliminación del sistema de subsidios y precios de garantía es consecuente con las concesiones hechas a los Estados Unidos, al no resguardar el área productora de granos a pesar de su importancia para la soberanía alimentaria. Trata también de forzar a los minifundistas para que abandonen la producción de granos en aras de la reconversión productiva que desde finales de 1998 prepara la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) para amplias extensiones del país; esta intención se deja ver en un documento publicado por la ANEC (1996: 11) en el cual, en un párrafo sumamente contradictorio, menciona que entre los propósitos de la Semarnap se encuentran la atención de los suelos frágiles, la plantación de pastos que favorezcan la ganadería, el desarrollo sostenible y el fomento del empleo rural, entre otros. En 1993, según el BID, 90 por ciento de la producción agrícola era de granos y, en su etapa transitoria, el Procampo fue inconsistente con la intención de reconvertir las tierras, porque llevó al aumento de la producción granelera (*idem*). En 1996 se realizó el segundo pago por 400 millones de dólares.

Debemos reconocer que *nos parece inconsistente la presión ejercida por el BID para realizar la reconversión productiva en un país que importó en 1996 más de 13 millones de toneladas de granos, y cuando se estima que el impacto de la reconversión de tierras puede afectar a dos millones de familias campesinas que sobreviven de la producción de granos básicos*.

Las concesiones crediticias, además de los intereses sobre el capital que el país debe pagar, representan los pactos secretos de los gobiernos a través de los cuales se compromete la soberanía nacional a espaldas de los ciudadanos del país. De acuerdo con lo exigido por el BID y tal como la había anunciado el titular de la Sagar, en el primer trimestre de 1997 comienza el proceso de desincorporación de ANDSA.

6.2. El proceso de privatización de ANDSA

La desincorporación de ANDSA provocó reacciones encontradas: 1) Despertó gran interés en varios grupos interesados en su adquisición, tanto nacionales como extranjeros, que se aglutinan en torno a cada almacenadora regional puesta en licitación a través de lo que algunos llaman un “pacto de caballeros”, lo que quiere decir que el libre mercado encuentra obstáculos en su funcionamiento. Conocidas empresas multinacionales consideran que ANDSA es *sumamente estratégica* y esperan apropiarse de ella, ya sea de manera directa o asociados con consorcios mexicanos. *Farmland Industries, Land, O'lakes, Cargill, Archel Daniels Midland, Continental Grain, Louis Dreyfus, Vulcan Material Company e International Container Terminal Services* son algunas de las empresas que están decididas a participar en las licitaciones. 2) Existe preocupación de algunos diputados federales por la posibilidad de que ANDSA se convierta en granero de extranjeros, con lo que dejaría de ser un mecanismo de apoyo a la comercialización de las cosechas nacionales. Asimismo, el director del Fideicomiso Molinero (Fidemol) consideró como una medida “...antinacionalista que la infraestructura de almacenamiento de granos, que fue financiada con recursos públicos y que representa 70 por ciento de la infraestructura de almacenamiento de granos del país, vaya a quedar en manos de grandes corporaciones extranjeras con intereses contrarios a la producción nacional. Opina que, dado el perfil de los interesados en Almacenadora del Sur (Alsur), es viable que ocurra una inundación de maíz amarillo importado”¹ a través de esta almacenadora. 3) Otras opiniones abundan en este sentido, tanto por la condición estratégica de la infraestructura, ya que por ella pasan las importaciones de granos que llegan al país, como por el perfil de los “...grupos interesados en la compra que corresponden a estructuras verticales que involucran a agentes más interesados en la importación de granos que en la administración de las cosechas nacionales. Sobresalen particularmente exportadores estadounidenses y navieros, con intereses portuarios”². Las empresas regionales traían detrás jugosos negocios para el sediento interés de las multinacionales de la agroindustria. 4) El gobierno tiene otra percepción: estima que los ganadores de las tres empresas regionales serán asimismo los impulsores de las figuras de mercados físicos y futuros y además iniciarán una serie de inversiones en el campo mexicano *que llevará al país a convertirse en exportador de granos; de ser así ya no dependeríamos de la importación de las potencias productoras de granos, pero sí de reducidos grupos de capital*. También

¹ Declaraciones de Valentin Solís, director de Fidemol recogidas en ANEC, *Boletín Informativo Semanal*, México, año 2, núm. 8, 27 de febrero de 1997, pág. 8.

² Lourdes E. Rudiño, “Privilegiará compras de maíz al exterior la privatización de Alsur”, en periódico *El Financiero*, 10 de febrero de 1997, pág. 15.

sostiene que la venta revivirá el crédito al campo. No sabemos si se hará refaccionando a los productores o ellos mismos se convertirán en los dueños de las empresas productoras de granos, con lo que el poder de estos grupos será inmenso y preocupante. Lo que sí parece perfilarse claramente es que los campesinos productores de granos no tienen lugar en este esquema.

Para efectos de la privatización, el gobierno salinista realizó una división espacial-regional de los Almacenes Nacionales de Depósito y se creó Almacenadora del Sur (Alsur), Servicios de Almacenamiento del Norte (Seranor) y Almacenadora Centro-Occidente (ACO).

6.3. La desincorporación de Alsur

A nivel geográfico, Alsur cubre cubre 12 estados del sureste de la República: Campeche, Chiapas, Estado de México, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Morelos y el Distrito Federal. Incluye los Silos Miguel Alemán, en el Estado de México; la Planta de Pantaco, en el Distrito Federal, que representa la infraestructura de almacenamiento, abasto y reservas estratégicas de granos en la ciudad de México; la Terminal Granelera de Veracruz, la única infraestructura especializada en el manejo de grandes volúmenes de granos en aquella entidad, y Apizaco.

La infraestructura de Alsur, que pasa a manos privadas, incluye 30 patios, 24 unidades, 106 bodegas, 2 tejabanos, 217 silos, capacidad de almacenamiento para 919 mil toneladas y una extensión de almacenamiento de 245 mil m².

Desincorporación de Almacenadora del Sur, S. A.

Grupo	Giro
I. ICA e Internacional Contenedores de Veracruz	Construcción y almacenamiento
II. MINSA, Grupos Escorpión, Servicios de Almacenamiento y Comercialización del Sur y Banco Industrial	Industrialización de maíz, almacenamiento, Agricultura y financiamiento.
III. Grupo Servia, TMM, Louis Dreyfus, Almacenes Ocho y Comercializadora de Trigo (Contri)	Transportación, comercialización y almacenamiento

Fuente : Claudia Olguín, periódico *El Financiero*, 10 de febrero de 1997, pág. 14.

El Grupo Servia y asociados, uno de los aspirantes para comprar Alsur, fue objetado por la Comisión Federal de Competencia en la licitación para adquirir 100 por ciento de las acciones, por considerar que la posible adjudicación de Alsur a este grupo tendría efectos anticompetitivos, ya que a él pertenecen grandes consorcios internacionales que controlan históricamente una parte muy importante del transporte y del comercio mundial de granos, como Luis Dreyfus, o con fuertes intereses en el transporte de granos, como Transportación Marítima Mexicana. La asignación de Alsur a ICA y a Internacional de Contenedores parecía una decisión lógica, dado que el grupo ya había adquirido en 1995 la Terminal Granelera de Veracruz, uno de los activos más importantes de Alsur, y la adjudicación del primer almacén parecía obvio para su esquema de negocios. A última hora entró a licitación una empresa de la Confederación Nacional Campesina, lo que fue tomado por algunos interesados como una intromisión de esa organización en un asunto de privados.

6.3.1. ¿Qué compra ICA y asociados y qué pierde la nación ?

De acuerdo con información proporcionada por Lourdes E. Rudiño y Claudia Olguín, publicada en el periódico *El Financiero*, tenemos que:

- Por la terminal del puerto de Veracruz entra más de 60 por ciento del maíz que se distribuye en el Distrito Federal, 80 por ciento de la reserva técnica de leche en polvo y también 80 por ciento del almacenamiento de azúcar que abastece a la ciudad de México y al área metropolitana.
- ICA posee el dominio de los almacenes de Pantaco, el centro neurálgico de ANDSA que, además de almacenar productos alimenticios y reservas estratégicas, puede convertirse en primer distribuidor de productos y en el primer puerto interno de actividades de logística orientado al almacenamiento de las materias primas para la industria maquiladora. Obtiene también los Silos Miguel Alemán, en el estado de México.
- Además, en la venta de los activos se incluye la posibilidad de que ICA extienda sus operaciones a otras regiones y participe en un negocio que puede ser superior al de las petroleras. A los servicios proporcionados al cliente se agrega la intermediación comercial por cuenta de éste y de la financiera, mediante recursos de organismos internacionales, como los de la *Credit Commodity Corporation* y otros, que otorgan créditos y garantías a productos nacionales.

- ICA también cuenta con el abastecimiento de grupos importantes, como es la empresa Minsa, que realiza la mayor parte de sus operaciones en el Sureste; una de sus plantas está conectada a la Granelera de Veracruz. Además, 20 por ciento del maíz que se mueve en esta granelera es para Minsa.
- La importancia de tener como cliente a Conasupo, con más de 50 por ciento de los volúmenes, le permitirá a ICA el uso de los servicios para atender el abasto a la industria nixtamalera del valle de México con un millón de toneladas, además de las entregas a Diconsa.
- El proceso tiene, además, un fondo de pensiones integrado previamente para evitar pasivos laborales.
- En cuanto a las perspectivas a futuro, es posible leer entre líneas el doble discurso tan común en los actuales funcionarios, como es el caso de Fernando Pons Rodríguez, quien afirma que el proceso parte de una *nueva filosofía* que incluye el interés social y que pone candados muy fuertes a los monopolios; esto se anula con la información que el mismo Pons proporciona al mencionar la posibilidad de ampliar en poco tiempo el campo de las operaciones de ICA a escala nacional, además de su posible fortalecimiento, dado que “existe la tendencia a la desaparición de (los) pequeños almacenes”³. Es decir, en la práctica está contemplada la posibilidad de que se conviertan en monopolios.

6.4. La privatización de Servicios de Almacenamiento del Norte (Seranor)

Los activos de Seranor, que se estimaba serían licitados en agosto de 1997, están constituidos por la Planta Granelera de Guaymas y 300 bodegas. Tiene como cobertura la parte norte del país y capacidad para almacenar 1.6 millones de toneladas. Además de otras ventajas, el grupo ganador podrá acceder al mercado del trigo. Se estima que el mercado nacional de harina de trigo supera los 3 mil 600 millones de dólares al año.

En la privatización de Seranor participó nuevamente el Grupo Servia, consorcio integrado por grandes empresas nacionales y extranjeras, principalmente de los Estados Unidos, y el Grupo México, que fue objetado por la Comisión Federal de Competencia en base a tres elementos :

³ ANEC, *Boletín Informativo Semanal*, 26 de febrero de 1997.

1) El Grupo México controla el Ferrocarril Pacífico Norte, principal medio de transporte de productos que ingresan al país por los puertos del Pacífico; 2) parte de los activos de Seranor es la planta granelera de Guaymas; 3) ICA, socio del Grupo en la línea ferroviaria Pacífico-Norte, es a la vez dueño de Alsur. De haber avalado al Grupo México se monopolizaría el acopio, la transportación y la distribución de granos. Meses antes, la Comisión Federal de Competencia había descalificado a Transportes Marítimos Mexicanos en la licitación de Alsur. Aún así, la concentración del poder económico –y por tanto político– de estos grupos es impresionante y de hecho pueden constituir un fuerte poder por encima del Estado, debido al control que ejercen sobre recursos que son sumamente estratégicos.

Grupos interesados en adquirir Seranor

Farmaland industries	Conagra	Fidemol	Camesa
Continental Grain	Archer Daniels Midland	Contri	Maseca
Land O'lakes	Minsa	Bimbo	Cargill
Bachoco	Trimex		

Fuente : ANEC, *Boletín Informativo Semanal*, núm. 16, 1º de mayo de 1997.

6.5. La desincorporación de Almacenadora Centro Occidente, S. A. (ACOSA)

A mediados de julio de 1998, la prensa del país informó que el Grupo Minsa, asociado con la CNC⁴ y la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productos del Campo (ANEC), se adjudicó la licitación para la compra de la paraestatal ACOSA, por la que tendrán que pagar un poco más de 386 millones de pesos. Esta operación constituyó una alianza entre el grupo empresarial y los campesinos agremiados en la

⁴ En los primeros meses de 1998 realizamos una investigación en El Bajío titulada *Estructura y dinámica del mercado de tierra en el sector social*, y algunos funcionarios y campesinos del lugar nos comentaron que un antiguo dirigente de UNORCA, Javier Gil, estaba haciendo campaña entre los campesinos para comprar ACOSA. A este líder campesino y dirigente de la UNORCA no le “tembló la mano al firmar” el manifiesto de apoyo al artículo 27 constitucional, en Los Pinos, ante Salinas y bajo la foto de Emiliano Zapata; con ello, a nombre de los campesinos pero sin tomar en cuenta a las bases, legitimó una de las acciones más impopulares de la administración salinista. A partir de entonces, este líder no ha servido a las mejores causas de los campesinos, como lo demostró con sus actitudes en el Seminario celebrado en Chiapas por las 280 organizaciones campesinas, en San Cristóbal de Las Casas, en febrero de 1994. Javier Gil es uno de los dirigentes que está detrás de la asociación Minsa-Campesinos, principalmente desde la CNC, y por tanto es de suponer que se convertirá en representante de este grupo ante el Consejo de Administración de ACOSA.

CNC y los integrados en la ANEC. El grupo empresarial Minsa se quedará con 80 por ciento del capital accionario de la almacenadora y sus socios con el resto, a partes iguales: 10 por ciento cada una de las organizaciones. Existe por tanto una enorme desproporción en cuanto al peso económico de los socios que sin duda repercutirá en la toma de decisiones en la empresa, dado que decide quien posee la mayoría del capital accionario. En estas circunstancias, ¿cuáles serían los canales de participación campesina?

Con esta adjudicación, el grupo Minsa y asociados dispondrá de una infraestructura de operación que consta de 250 bodegas con una capacidad de almacenamiento de un millón 451 mil toneladas, localizadas en Jalisco, Tamaulipas, Guanajuato, Estado de México, Michoacán, Guerrero, San Luis Potosí, Zacatecas, Hidalgo, Querétaro, Colima y Aguascalientes. La Almacenadora Centro-Occidente tiene los activos más importantes del sistema ANDSA y concentra el acopio de productos agrícolas de la región del Bajío. Solamente Guanajuato produce un tercio de la producción nacional de trigo y un tercio de granos forrajeros.

Por su parte Minsa, una de las empresas filiales de Conasupo dedicada a la transformación del maíz y por consiguiente a la producción de harina, fue vendida a Raymundo Gómez Flores, empresario de la construcción y del transporte en Guadalajara quien, al igual que González Barrera, gozó del favoritismo salinista y esto le permitió comprar también la empresa Dina, S. A. Es también dueño de la inmobiliaria Geo Carabali, empresa favorecida con la adjudicación de varias obras de Fovissste en Acapulco e Ixtapa, Zihuatanejo. Con Fovissste, esta empresa construyó viviendas populares en grandes condominios horizontales y algunas más para particulares. Actualmente construyen viviendas del mismo tipo en la Ciudad de México y posiblemente en otros lugares del país, además de otros negocios. En cuanto a Minsa se refiere, cubre actualmente 30 por ciento de la producción de harina y tortilla de maíz y es el segundo productor después de Maseca. El grupo posee seis plantas en México, dos en Estados Unidos y una más en construcción en Centroamérica, con una capacidad total de producción de tortilla de 1.1 millones de toneladas al año.

La alianza de Minsa con los campesinos puede ser importante para los productores de granos si éstos pueden hacer valer sus intereses ante el socio capitalista y accionista mayoritario, o de lo contrario se convertirán en un grupo de productores completamente funcional al socio mayoritario sin obtener mayores beneficios. Sin olvidar el peso del grupo Minsa —que cuenta con la mayoría de capital, lo que le facilita la autodeterminación en la toma de decisiones—, las posibilidades de los socios minoritarios

dependen también de que quienes representen a los campesinos asuman los intereses de éstos en las negociaciones, lo que no parece muy factible en el caso de la CNC, cuyas formas de acción son de sobra conocidas, aunque depende también de la posición que asuman los campesinos en esta relación para controlar y exigir a sus representantes actitudes éticas y acciones transparentes.

Según Minsa, en su plan de negocios se incluye una estrategia de integración con productores del campo y agrícolas, cuya finalidad es generar una cadena productiva eficiente, tanto en las etapas de comercialización como de logística y financiamiento de los productos agropecuarios (Riva Palacio, 1998: 78).

El grupo mayoritario es el único que plantea una estrategia desde la empresa y para la empresa en la que los grupos campesinos asociados no aparecen como socios sino como subsidiarios; esta estrategia es muy similar a la planteada por el Club de Maíz Maseca e incluso puede decirse que sigue el mismo *modus operandi*. Es necesario estar alerta dadas las experiencias de manipulación de los campesinos asociados al Club de Maíz Maseca, en el que participaron obligados por la falta de crédito y de redes de comercialización para sus productos. Lejos del “libre mercado” tan pregonado por los gobiernos neoliberales, los campesinos se enfrentan a intereses de grupos oligopólicos desde el sistema financiero, productores de insumos y grupos agroindustriales, estos últimos como principales demandantes de los productos agrícolas de este sector.

Los bancos se ven favorecidos por ciertos incentivos directos e indirectos, principalmente para los que aceptan el cheque de Procampo como efectivo, si bien lo hacen reconociéndole un valor inferior al nominal para la compra de insumos, semillas y fertilizantes, que los campesinos reciben en especie. Por cumplir este papel de intermediario financiero con los recursos del FIRA y de Procampo, el banco recibe un estímulo del Sistema de Estímulos a la Banca (Sieban) de 123 pesos por productor, aproximadamente 19.6 por ciento del subsidio campesino por hectárea, para el ciclo primavera verano de 1998. El banco se queda, además, con 76 pesos como garantía y por intereses.

El caso del Club de Maíz Maseca es un ejemplo que no debería repetirse. Los campesinos asociados no sólo aseguran el abastecimiento del producto a la empresa, sino que para ser socios deben presentar el certificado de Procede y el cheque de Procampo endosado al Club de Maíz Maseca como garantía de un obligado paquete

tecnológico para el cultivo de maíz financiado por la banca. Maseca contrata promotores en las comunidades para que los campesinos se decidan a endeudarse con el banco, mediante la entrega del subsidio de Procampo, y a cambio reciben un paquete tecnológico que incluye semilla de maíz de dudosa calidad. El desarrollo de la planta presenta problemas con la humedad y es de muy bajo rendimiento. Aunque quieran reclamar, los campesinos no ven al promotor sino hasta la cosecha siguiente, cuando retorna como comprador del producto; con ello, Maseca obtiene otro subsidio al que tiene derecho por comprar maíz nacional, cuando se trata de maíz blanco y de muy buena calidad para la elaboración de tortilla.

A los campesinos se les sigue tratando como a menores de edad porque esto facilita a los todopoderosos empresarios ampliar sus ganancias mediante el manejo del subsidio del gobierno para los campesinos, manejo al que, según conocedores, no es ajena ASERCA. Hay que reconocer que se trata de grupos de empresarios muy creativos para imaginar formas de acción que les permita sacar el máximo provecho de todo lo que tocan; tal es el caso de estos subsidios asignados y contabilizados en el presupuesto de la nación como apoyos a los pequeños productores del campo mediante un *modus operandi* permitido por el gobierno. Si este es el marco de la nueva empresa Minsa-campesinos, estos últimos van a recibir escasas ventajas de la asociación y, si las obtienen, más que a la buena voluntad del socio mayoritario se deberá a la capacidad de lucha de los campesinos para que se dé una relación de relativa equidad.

Después de los acostumbrados discursos, uno se pregunta dónde está “el libre mercado” que en la práctica no es más que una abstracción de la realidad, en la que se expresa una serie de intereses oligopólicos coludidos para escatimar lo poco que actualmente se destina a los productores campesinos, realidad a la cual se van a enfrentar los socios de Minsa con una total desigualdad en las reglas del juego.

6.6. Problemas en el proceso de desincorporación

El 25 de septiembre de 1996 se informó que, pese a que hubo un ganador en la licitación de Alsar, el proceso no pudo finiquitarse. ICA pretendía liquidar los casi 80 millones de dólares que ofreció y que pensaba cubrir con deuda carretera, pero el esquema se le vino abajo cuando el gobierno salió al rescate de las autopistas, razón por la cual no pudo cerrar el trato, pues “...ICA se habría quedado sin papel para pagar”. Otros datos refieren que ICA pensaba pagar con Fondos para el Desarrollo del

Banco de México. Tampoco se vendió Seranor, al haber sido objetado por la Comisión Federal de Competencia el Grupo México, en el que ICA tiene intereses. Según información proporcionada por el periódico *El Financiero*, se creó un clima de animadversión en torno al proceso de venta de ANDSA. Y es que estos grupos todavía pueden ejercer presiones sobre el gobierno que, al fin y al cabo, está poniendo la nación en sus manos. El esquema puesto en marcha por el Ejecutivo Federal puso en evidencia que estas privatizaciones son lesivas a los intereses de los medianos y pequeños productores y almacenadores. El gobierno debe replantear el esquema y dar más oportunidades para que otros grupos puedan participar; no obstante, la lógica de regionalización de ANDSA se realizó pensando en los grandes grupos de capital, con dominio monopólico de la región y la consecuente marginación de los pequeños productores.

De hecho, ya se están encontrando dificultades con el nuevo esquema. Los productores de sorgo de Tamaulipas informan que, por conflictos entre Banrural y ACOSA, no pueden acceder a las líneas de crédito autorizadas por Banrural porque éste no reconoce los certificados de depósito de ACOSA y obliga a los productores a establecer tratos con almacenadoras privadas (Almacenadora Bancomer, S.A., y Almacenadora, S.A.), que en la práctica ponen obstáculos a la comercialización del sorgo al imponer condiciones inaceptables a las organizaciones campesinas. El volumen de sorgo de estas organizaciones campesinas es de un millón y medio de toneladas.

6.7. Los Centros Nacionales de Acopio: privatización o entrega de Boruconsa

En agosto de 1996 el gobierno informa que tiene la intención de transferir las Bodegas Rurales Conasupo (Boruconsa). Ante esto, las organizaciones de productores rurales denunciaron la intención de las autoridades federales de transferir a los gobiernos estatales las unidades de acopio de granos básicos. Boruconsa cuenta con mil 374 bodegas distribuidas en las 31 entidades federativas, de las cuales mil 364 están construidas en terrenos ejidales con una capacidad de acopio de tres millones 590 mil 725 toneladas. Los ejidatarios opinaron que la acción no procedía jurídicamente porque 98 por ciento de la infraestructura se encontraba en terrenos ejidales y su construcción fue pagada con recursos de los campesinos. Además, se estaría contradiciendo una promesa del presidente Zedillo de entregar las bodegas a los ejidatarios y un compromiso federal asentado en la Alianza para el Campo. La propuesta de *federalizar* Boruconsa hecha por el coordinador de asesores del Secretario de Agricultura obedeció

a dos motivos: primero, un motivo político, o más bien electorero: dotar de poder a los gobiernos estatales frente a las elecciones de 1997; y segundo, la búsqueda de la Secretaría de Agricultura de desembarazarse de la infraestructura vista gubernamentalmente como problema y no como un instrumento valioso para consolidar los esfuerzos de comercialización de los productores de pequeña escala.

El primer convenio para la transferencia de Boruconsa a los estados se estableció entre la Federación y el gobierno de Tamaulipas para la transferencia de 18 bodegas con una capacidad de más de 374 mil toneladas, que representan 10.4 por ciento de la capacidad total. Hasta agosto de 1997 estaba programada la transferencia de bodegas en 16 estados más y se tiene previsto que en diciembre se haya concluido la transferencia a nivel nacional. A finales de 1997, Boruconsa desaparecerá y ya no dispondrá de presupuesto. Las bodegas que se encuentran en terrenos ejidales, con una capacidad de almacenamiento de aproximadamente 5 millones de toneladas de granos, serán desincorporadas en favor de los ejidatarios, mientras que diez toneladas instaladas en terrenos del gobierno federal serán puestas en venta (se informa también que el gobierno de Chiapas tiene interés en mantener la figura de Boruconsa). ¿Cómo se realizará esta entrega y en qué forma se evitarán los clientelismos?

7. Reflexiones finales : el contexto de la privatización de ANDSA

El contexto de las privatizaciones de la infraestructura de almacenamiento está caracterizado por una serie de elementos sumamente contradictorios que de alguna manera inciden y determinan las políticas internas; estas mismas políticas están marcando el destino de la autosuficiencia y soberanía alimentaria, dado que el gobierno deja espacios a grandes grupos de capital cuyo poder puede ser muy perjudicial para la alimentación de los ciudadanos.

a) Todo el proceso seguido nos está demostrando que tenemos un gobierno sin poder de autodeterminación frente a sus socios del TLC, principalmente frente a los Estados Unidos, los organismos financieros internacionales y los grandes consorcios nacionales y transnacionales o incluso de todos a la vez.

b) Las políticas agroalimentarias han colocado al país en una situación creciente de dependencia alimentaria. Entre 1990 y 1995 el país tuvo que importar un promedio de 9 millones 118 mil toneladas de granos por año, con un rango mínimo de 7 millones 79 mil en 1991 y un máximo de 10 millones 834 mil en 1994, para pasar a más de 13

millones de toneladas en 1996. Aun cuando el país tiene suficientes recursos físicos para ser autosuficiente en alimentos, se está dando un proceso creciente de importaciones. La alimentación de la población depende cada vez más de las importaciones estadounidenses. Las políticas seguidas por los últimos gobiernos profundizaron todavía más la crisis del sector, sin que por ello se cambie de dirección.

d) En este contexto el gobierno contrata, en secreto, un crédito condicionado con el BID, en el que se compromete a eliminar subsidios y precios de garantía y, de alguna manera, forzar la reconversión productiva, principalmente en las tierras del sector social y la venta en plazos perentorios a los consorcios de capital. La misma división regional de ANDSA se hizo en función de estos grandes grupos de capital. Parece que todo esto forma parte de un proceso gubernamental consciente para dismantlar la agricultura en función de los compromisos establecidos con los Estados Unidos y con los grandes grupos de capital asociados con el capital extranjero. Si bien el gobierno considera que estos grandes grupos de capital que dominarán las tres grandes regiones con negocios compartidos podrán convertir al país en exportador de granos en un futuro próximo, algunos conocedores de las formas de actuar de estos grupos consideran, muy por el contrario, que *convertirán al país en un gran importador de granos*.

e) Todos estos manejos se están realizando en el contexto de una drástica caída de la producción mundial de granos ocasionada por la sequía en varias regiones del planeta, la más fuerte de las últimas tres décadas, y una grave disminución de los inventarios de granos, principalmente en los Estados Unidos, además de una elevación sin precedentes de los precios internacionales, cuyo incremento aproximado ha sido de 200 por ciento en relación con los niveles previos. La situación internacional, combinada con la disminución de la producción nacional y aunada a la ausencia de reservas internas, *ha colocado al país en una situación extrema de inseguridad alimentaria*. Los eventos naturales, acentuados ahora por el fenómeno de *El Niño* que está afectando las cosechas en varios países, han cambiado las estrategias de los grandes productores de granos. Los Estados Unidos dejaron de aplicar la política de reducción de siembras mediante subsidios, e incluso parece que está abriendo nuevas tierras al cultivo, mientras que la Unión Europea dejó de exportar por varios meses. La situación actual permite a estos países contar con un gran margen de maniobra para elevar los precios del mercado mundial, como ya ocurrió otras veces, y puede ser el prolegómeno de lo que ocurrirá en México, dado el gran poder conferido por el gobierno a los grupos de capital y la desincorporación de ANDSA y Boruconsa, así como la eliminación

de apoyos a la comercialización. Frente a esto, el gobierno mexicano acepta la incertidumbre para sus productores y retira el presupuesto para el mantenimiento de Boruconsa. Se trata de toda una serie de disposiciones oficiales frente al sector alimentario que merecen ser analizadas.

f) La desigualdad en las reglas del juego entre México y los Estados Unidos, cuya relación se da en un pacto de hegemonía y sumisión a los organismos financieros internacionales por medio de los créditos, es evidente. Llama la atención el cinismo del BID que condiciona el crédito a México al dismantelamiento total de la infraestructura de precios y subsidios y a la reconversión productiva del sector, lo que lleva al país al endeudamiento y deja el abastecimiento de granos en manos de los Estados Unidos. Mientras tanto el vecino país, a partir de la nueva ley, aumentó enormemente el presupuesto destinado a subsidios. “Según un documento de USDA, en 1997 la Unión Americana desembolsó 6 mil 400 millones de dólares para apoyar a su agricultura. Un aumento muy importante en relación con la ley anterior. ¿Cómo podemos entender, en este contexto, el *condicionamiento* en el préstamo del BID?

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

h) El tema de los subsidios a la agricultura fue motivo de una acre discusión entre la Unión Europea, el Grupo Cairns y los Estados Unidos, hasta el grado de estancar las conversaciones en la reunión de la OMC. Pero el caso de México es diferente, hasta el punto que se comenta que “...una nueva moda se ha impuesto entre los funcionarios del sector agropecuario: la de hacer *dumping* en contra de los productores nacionales”. Empeñados en ser los buenos de la película, quieren disfrutar de elogios como el de la OCDE, complacida con la política del país: “México ha seguido la Biblia de la OCDE; buen gobierno, vigencia del Estado de derecho y crecimiento económico”, dice el

presidente del organismo, el canadiense Donald Johnston. ¡Lástima que millones de mexicanos, sumidos en la pobreza y sin esperanza en el futuro, no puedan opinar de la misma manera!

Bibliografía

- ANEC (1996), *Boletín Informativo Semanal*, México, año 1, núm. 51, 16 de diciembre.
- Azpeitia, Hugo (1992), "La Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (1949-1958): conflicto y abasto alimentario", México, CIESAS (mimeo).
- Bendick, Mark Jr. (1993), "Privatización de los servicios de bienestar social: una idea que hay que tomar en serio", en *La privatización y el Estado benefactor*, México, Fondo de Cultura Económica, págs. 116-142.
- Brodkin, Evelyn y DennisYoung (1993), "El sentido de la privatización: ¿qué podemos aprender del análisis económico y político?", en su *La privatización y el Estado benefactor*, México, Fondo de Cultura Económica, págs. 143-182.
- Conasupo-Compañía Nacional de Subsistencias Populares(1984), *Calendario Mexicano 1984*, México.
- _____ (1987a), "El mercado de subsistencias populares", en *50 años de lucha por la alimentación*, México.
- _____ (1987b), "Estructura del Comercio en México", en *50 años de lucha por la Alimentación*, México.
- Concheiro, Elvira (1996), *El gran acuerdo. Gobierno y empresarios en la modernización salinista*, México, UNAM/Era.
- Cornelius, Waine, Ann Craig y Jonathan Fox, comps. (1994), *Transforming state-society relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, San Diego, University of California, Center of U.S. Mexican Studies.
- CTM- Confederación de Trabajadores de México (1987), *La CTM, en la lucha por la Alimentación*, México, CTM/Conasupo.

- Díaz-Ballesteros, Enrique (1980), "Acción reguladora de Conasupo", México, Nacional Financiera.
- Encinas, Alejandro, Juan de la Fuente, Horacio Mackinlay y Gonzalo Chapela (1995), "Movimiento campesino y reforma neoliberal", en su *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*, México, Espasa Calpe.
- Escordia, Mario et al. (1982), *La intervención del Estado en el Abasto y la regulación del Mercado de productos básicos*, México, Conasupo.
- Fernández Ortiz, Luis Ma. y María Tarrio (1994), "¿Modernización o privatización?: posibilidad y limitaciones de las asociaciones para la recuperación del campo mexicano", en su *Apertura económica y perspectivas del sector agropecuario mexicano hacia el año 2000*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas.
- Fox, Jonathan y Gustavo Gordillo (1989), "Between State and Market: the campesino's quest for autonomy", en Cornelius, W.A. et al. (eds.), *Mexico's alternative political futures*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies.
- Godínez Jiménez, Alma Delia (1997), "La convergencia campesina del centro y Montaña de Guerrero *Sansekan Tinemi* (seguimos estando juntos). Una experiencia de desarrollo rural y sustentable", avance de tesis para la maestría de desarrollo rural, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- González Gómez, Marco Antonio (1992), "La reprivatización en México", en revista *El Cotidiano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, año 7, núm. 45, enero-febrero.
- Huges, Michael (1992), "La desburocratización y el gobierno de interés privado: el Estado británico y la política de desarrollo económico", en Schmitter, P. et al., *Neocorporativismo II. Más allá del Estado y el mercado*, México, Alianza Editorial.
- López Rosado, Diego (1971), *Historia y pensamiento económico de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Marun, Elia (1992), "Privatización de la administración pública paraestatal en México", en revista *El Cotidiano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, año 8, núm.50, septiembre-octubre.
- Moguel, Julio *et al.* (1990), "Auge y crisis del modelo de autosuficiencia alimentaria, 1970-1982", en *Historia de la cuestión agraria mexicana. Los tiempos de la crisis, 1970-1982*, México, Siglo Veintiuno Editores/ CEHAM.
- O'higgins, Michael (1993), "El bienestar social y la privatización: la experiencia británica" en *La privatización y el Estado benefactor*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Organización Internacional del Trabajo (1996), *Los asalariados agrícolas: condiciones de empleo y de trabajo*, Ginebra.
- Pradilla Cobos, Emilio (1994), "Privatización de la infraestructura y los servicios públicos: sus contradicciones", en revista *Argumentos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, núm. 21, diciembre.
- Przeworski, Adam y Michael Wallerstein (1986), "Soberanía popular, autonomía estatal y propiedad privada", en su *Crisis y regulación estatal: dilemas de política en América Latina y Europa*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Rein, Martin (1993), "La estructura social de las instituciones: ni públicas ni privadas", en *La privatización y el Estado benefactor*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rudiño, Lourdes Edith (1997), "Crédito confidencial del BID para la reconversión del agro mexicano, en periódico *El Financiero*, México, 7 de febrero.
- Starr, Paul (1993), "El significado de la privatización", en *La privatización y el Estado benefactor*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Tarrío García, María (1996), *La globalización en algunos países de América Latina y sus efectos en el medio rural: reflexiones teórico-contextuales*, México.

Tellez Kuenzler, Luis (1990), "La agricultura en el proceso de ajuste y en la estrategia de largo plazo en América Latina. El caso de México", ponencia presentada en la mesa redonda *El nuevo papel del Estado en el desarrollo agrícola y rural de América Latina*, México, 24-26 de septiembre.

_____ (1994), *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México, Editorial E.

Traxler, Franz (1992), "Requisitos, capacidad para resolver problemas y límites de la regulación neocorporativista: un estudio del gobierno de interés privado y el desempeño económico de Austria", en Schmitter, P. et al., *Neocorporativismo II. Más allá del Estado y el mercado*, México, Alianza Editorial.