

## **UC Santa Cruz**

### **Reprint Series**

#### **Title**

La participacion popular en los consejos comunitarios de abasto en Mexico: Una lucha desigual

#### **Permalink**

<https://escholarship.org/uc/item/6tt7585h>

#### **Author**

Fox, Jonathan A

#### **Publication Date**

1993

Peer reviewed

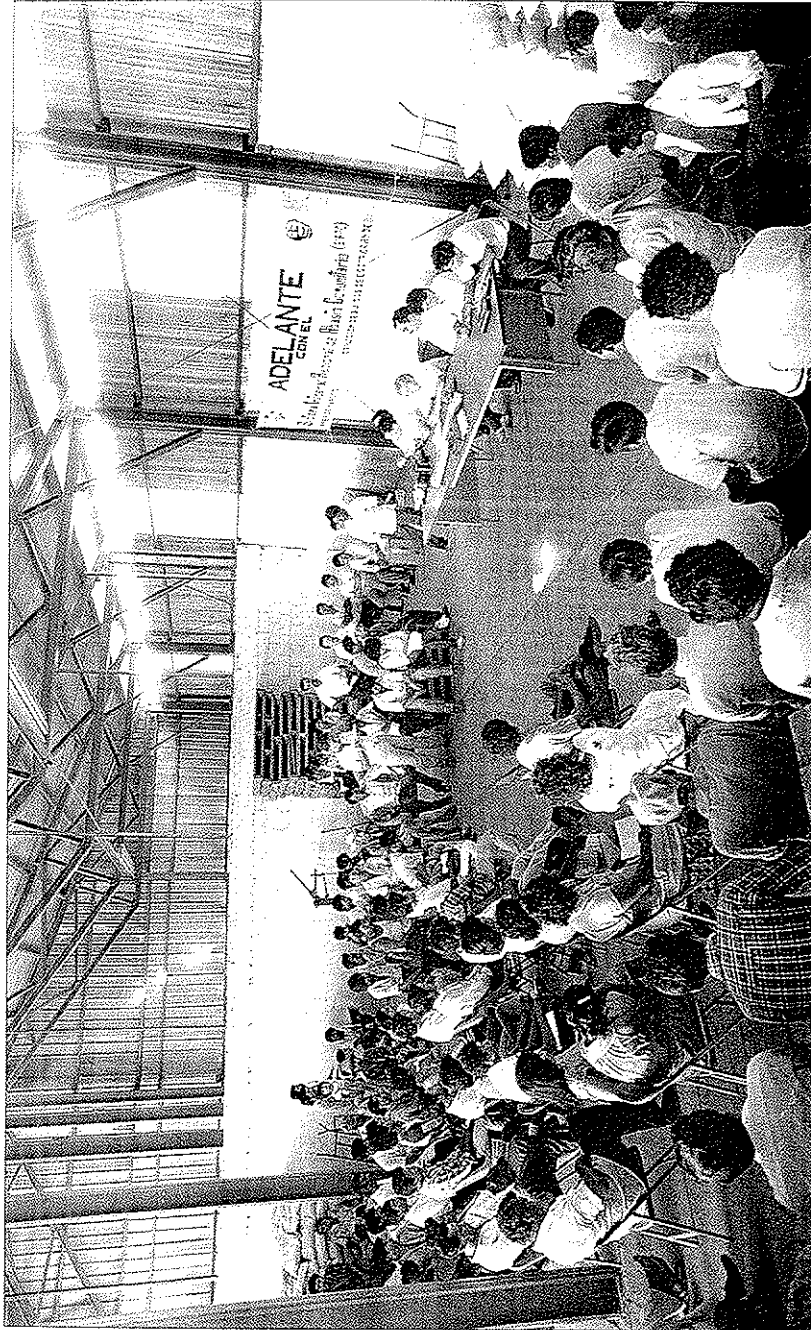
Jonathan Fox

## 2 La participación popular en los consejos comunitarios de abasto en México: Una lucha desigual\*

*Las organizaciones locales fuertes son consideradas con frecuencia creciente como un factor decisivo para el desarrollo, especialmente en las zonas rurales, donde es posible que la élite local trate de bloquear los esfuerzos de las organizaciones de base a fin de conservar sus privilegios. Aunque los consejos comunitarios de abasto de México sufrieron un ataque de ese tipo, tuvieron bastante éxito a principios y mediados de los años ochenta, en particular en el estado de Oaxaca. En varias regiones, los consejos se convirtieron en representantes eficaces de los sectores rurales de bajos ingresos, democratizando los programas estatales de distribución rural de alimentos. Varios de estos grupos también aprovecharon la experiencia organizativa adquirida para formar asociaciones autónomas de productores, que les permitían negociar más eficazmente al comprar suministros y al vender sus productos. Con esta clase de unidad, es razonable suponer que estos grupos podrían desempeñar un papel más equitativo en la apertura de las economías locales y regionales dominadas por las élites.*

La crisis económica que México experimentó en la década de los 80 agudizó aún más su grave problema del hambre. La combinación de un mayor desempleo, salarios más bajos y la eliminación de subsidios al consumo ha colocado a un creciente número de familias al borde de la estricta supervivencia. En realidad, antes que se produjera la crisis los estudios gubernamentales indicaban que el consumo de calorías de aproximadamente nueve millones y medio de personas (casi el 42% de la población rural) se encontraba entre el 25 y el 40% por debajo del estándar mexicano de 2.750 calorías

\*Una versión más larga de este artículo aparecerá en un capítulo de *Harvest of Want: Struggle for Food Security in Central America and Mexico*, que será publicado por Westview Press bajo la dirección de Scott Whiteford y Ann Ferguson.



Haciéndose oír en un consejo comunitario de abasto en Guerrero, México.

**EL BECARIO:** *Jonathan Fox, profesor de ciencias políticas del Instituto de Tecnología de Massachusetts, enseña en tres áreas: política comparada de América Latina, cambios socioeconómicos y ambientales en los países en desarrollo y la política exterior de Estados Unidos hacia los países en desarrollo.*

*El Dr. Fox fue becario de la Fundación Interamericana durante 17 meses, en 1984 y 1985. En junio de 1986 terminó el doctorado en ciencias políticas en el Instituto de Tecnología de Massachusetts.*

*El trabajo de Fox en América Latina se ha centrado en México. También ha realizado investigaciones en Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua y las Filipinas. Bajo su dirección se editó un estudio comparado, titulado *Challenge of Rural Democratization: Perspectives from Latin America and the Philippines* (Londres: Frank Cass, Ltd., 1990), que se publicó también como número temático de *Journal of Development Studies*. Sus artículos se han publicado en *Desarrollo de base*, *Latin American Perspectives*, *Investigación económica*, *World Development*, *Estudios sociológicos* y *Hemisphere*. La tesis corregida de Fox, que escribió con la beca de la Fundación Interamericana, será publicada con el título *The Politics of Food in Mexico* por Cornell University Press.*

**LA INVESTIGACIÓN SOBRE EL TERRENO:** *El Dr. Fox comenzó su investigación sobre el terreno acerca de la reforma de la política alimentaria mexicana de 1980-1982 esperando encontrarse con un esfuerzo de poca consecuencia. Sin embargo, en el curso de su investigación descubrió un importante movimiento social de consumidores rurales en el centro y el sur de México, que no había recibido mucha atención porque iba en contra de las teorías y las predicciones de que nunca podría formarse una coalición de ese tipo. Le llevó dos años descubrir el movimiento y ponerse en contacto con sus promotores, ya que pasó un año entero viviendo en México antes que le resultaran claras las características del movimiento y tardó otro año en comprender cabalmente su dinámica. Los promotores comunitarios desempeñaron un papel decisivo en este proceso de asimilación, siendo sus maestros y colegas, con los que Fox trabaja todavía.*

diarias por persona (Montanari, 1987:52). En 1984 los trabajadores tenían que gastar en alimentos el 78% del salario mínimo, en comparación con el 55% en 1976 (INN, Excélsior, 14-XI-86). Debido a que el subempleo es tan amplio y persistente, se considera que los mexicanos que trabajan a tiempo completo y reciben al menos el salario mínimo están comprendidos en la mitad superior de la escala de distribución de los ingresos.

El gasto público aumentó drásticamente durante el período del auge petrolero y del endeudamiento externo de México (1978-1982), y el presupuesto para 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. Sin embargo, incluso durante el período de 1982 a 1984, durante el cual aumentaron los subsidios a los alimentos, el salario mínimo cayó más que los precios reales de los alimentos (con la excepción de las tortillas).

En este estudio se analiza uno de los pocos programas alimentarios de importancia que sobrevivieron en los años ochenta: una cadena de numerosas tiendas rurales que atendían las áreas más remotas y pobres en México. Mientras los programas alimentarios tradicionales de gran alcance beneficiaban exclusivamente a las zonas 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 una política pública muestra cómo la orientación del conflicto social hacia el interior de los organismos gubernamentales puede influir directamente en el acceso a los alimentos.

## La mejora del acceso a los alimentos

Tres fuerzas diferentes determinan el acceso de la unidad familiar a los alimentos: el acceso a la tierra cultivable, el ingreso monetario y la disponibilidad de programas para la distribución de alimentos subsidiados. La mayoría de los casos de hambre se debe a la falta de acceso a una o más de estas tres fuentes. Por consiguiente, el problema puede entenderse completamente sólo si se toman en cuenta esos tres factores.

**La tierra y el ingreso.** 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 podría permitir a los campesinos pobres convertirse en productores autosuficientes, mientras que la estabilidad en el empleo podría permitirles adquirir suficientes alimentos en el mercado. El mayor acceso a la tierra facilitado por la extensión de la reforma agraria iniciada en México hace tanto tiempo podría ser una solución parcial al problema del hambre en el campo; sin embargo, esta posibilidad ha sido bloqueada por los intereses creados de las agroindustrias, los terratenientes y sus poderosos

aliados dentro del gobierno. A pesar de 70 años de reforma agraria, actualmente existen más campesinos sin tierra que antes de la Revolución de 1910-1917. Las posibilidades de conseguir más 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, basado en el uso intensivo de capital y en el crecimiento urbano, generó su propio conjunto de intereses, bloqueando las medidas de política económica destinadas a incrementar significativamente el empleo rural.

**Los subsidios.** Si bien los problemas de distribución de la tierra y el empleo se van comprendiendo cada vez mejor, no ha ocurrido lo mismo con los del acceso a los canales no comerciales de distribución de alimentos, como los subsidios gubernamentales. En todo el mundo los subsidios alimentarios están politizados en extremo. Desde siempre los aumentos abruptos en el precio de los alimentos han desencadenado agitación social. Pocas veces basta la «necesidad» objetiva para justificar 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 por los responsables de la política económica de la necesidad de mantener la estabilidad política.

El problema del acceso a los alimentos por medio de subsidios es parte de la pregunta más amplia de a qué intereses sirve el gobierno, cómo los sirve y por qué. Los subsidios alimentarios generalizados están usualmente al alcance de todos los consumidores urbanos, independientemente de que los necesiten o no. 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 bajos los salarios industriales. Estas políticas populistas de «suma positiva» para abordar los problemas sociales son cada vez menos viables, 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 afirmar que dar más de lo mismo (por ejemplo, más intervención gubernamental convencional) sea la respuesta al problema del hambre, particularmente frente a la falta de una solución a la crisis internacional de la deuda. ¿Cómo, entonces, pueden los gobiernos atacar la pobreza y el hambre con programas que puedan llevarse a cabo en condiciones de austeridad económica a largo plazo?

La clave para encarar el problema del hambre en el marco de las poderosas restricciones políticas y económicas es formular 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, que la población de menores ingresos y mayor vulnerabilidad pueda conseguir alimentos, independientemente de su afiliación política.

El estudio del acceso a los programas de abasto es crucial para que los legisladores comprendan las perspectivas de crear una protección social mínima para la población de menores ingresos en el panorama de la crisis económica en curso. A menos que se establezcan para la ciudad y el campo subsidios alimentarios selectivos que sean viables política y económicamente, la carga de la crisis de la deuda de los años ochenta continuará recayendo pesadamente sobre los niños latinoamericanos, que ya están perjudicados por la malnutrición.<sup>1</sup>

Insistir en la selectividad social para la provisión de 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 de programas que fracasaron en la misión de beneficiar a sus destinatarios. A los burócratas gubernamentales rara vez les resulta conveniente proporcionar los recursos escasos a los grupos sociales de bajos ingresos y de clase baja. Con mayor frecuencia están interesados en consumir ellos mismos esos recursos, sea en forma directa o canalizándolos a los grupos sociales más poderosos a cambio de prebendas políticas o económicas (Heaver, 1982; Tendler, 1982, y Leonard and Marshall, 1982). El desafío de cualquier programa selectivo de subsidios es enfrentar la estructura existente de incentivos y sustituirla con otra que promueva la provisión del servicio con equidad y eficiencia. Una de las alternativas más promisorias consiste en 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 posibilidad de hacer que los organismos públicos rindan cuenta de sus acciones a los sectores de bajos ingresos.

**La participación de las bases.** La consolidación de las organizaciones representativas locales es considerada con frecuencia creciente como uno de los factores clave para que los esfuerzos de desarrollo rural tengan éxito con los limitados recursos físicos y económicos disponibles. El estudio de Esman y Uphoff, que abarca más de 150 asociaciones de desarrollo locales, cooperativas y otras organizaciones de base de los países en desarrollo, concluye que la capacidad para proveer a la población rural de los medios para participar en las decisiones políticas es «imprescindible para lograr el amplio desarrollo rural» (1984:15). Los autores señalaron cuatro factores decisivos para que las organizaciones rurales sean eficaces: primero, deben tener más de un nivel de organización para permitir la intermediación efectiva entre el sector

<sup>1</sup> De los dos millones de niños que nacen anualmente en México, cien mil mueren por motivos relacionados con la malnutrición, 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).

campesino y el gobierno o el sector privado. Segundo, las organizaciones locales deberían complementar a otras organizaciones de desarrollo, en vez de competir con ellas. Tercero, los canales horizontales y verticales de representación juegan un papel esencial para aumentar la eficacia de los esfuerzos de las organizaciones locales. Los canales horizontales acercan a las organizaciones locales que tienen intereses comunes, mientras que los canales verticales les permiten hacerse escuchar mejor en los círculos donde se elabora la política económica. Cuarto, la multiplicidad de canales de comunicación vertical es un factor decisivo para vincular efectivamente al gobierno y a las organizaciones populares (1984:29-30). Por ejemplo, las organizaciones locales pueden servir de «intermediarios» del desarrollo, que permiten al Estado llegar a las bases en forma constructiva. La cadena de tiendas rurales de México ofreció una de las oportunidades más importantes para la creación de organizaciones representativas locales desde las reformas estructurales de los años treinta.

### El programa de distribución rural de alimentos de México

El gobierno mexicano creó en 1979 un programa nacional de distribución rural de alimentos administrado por las comunidades, en una época en que los ingresos provenientes del petróleo y de los empréstitos externos 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 un mayor compromiso en el sentido de canalizar los recursos para enfrentar el problema del hambre. Los reformistas responsables de la política alimentaria eligieron intervenir activamente en los mercados alimentarios rurales a fin de ampliar el acceso a los alimentos básicos.

El nuevo programa aunó las fuerzas de dos entidades: CONASUPO y COPLAMAR, creando una cadena nacional de miles de tiendas comunitarias que proporcionó alimentos subsidiados a la población mexicana de menores ingresos, alcanzando para 1986 a más de 13.000 comunidades. El gobierno proveía los alimentos subsidiados y las comunidades organizaban las tiendas comunitarias.

El programa era administrado, en su mayor parte, por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), la segunda empresa estatal no financiera de México. CONASUPO, cuyo propósito primordial es presentarse como promotora de la justicia social y, por consiguiente, dar legitimidad al gobierno, se encarga de comprar, procesar y distribuir alimentos básicos en gran escala. Las metas públicas de CONASUPO la obligan a responder en cierto grado a las exigencias de los campesinos. En ocasiones, esta misión institucional crea un medio receptivo a la idea de que el acceso a los alimentos es un derecho, y que el Estado debería impulsar a sus aliados cam-

pesinos a 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 siempre en discusión qué grupos de presión se beneficiarían más de la regulación del mercado de granos por CONASUPO: los productores, los consumidores o los comerciantes privados y los industriales. Los reformistas intervinieron a favor de los campesinos sólo en las ocasiones en que controlaban efectivamente la *aplicación* de la política alimentaria. A lo largo de los años setenta y ochenta, la correlación de fuerzas dentro de CONASUPO osciló entre las corrientes «pro» y «anticampesinas», dependiendo de los cambios en el ámbito político nacional. La decisión de poner en marcha el programa CONASUPO-COPLAMAR marcó el comienzo del desplazamiento hacia la dirección reformista de la política alimentaria.

La segunda entidad participante, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), fue fundada al comienzo de la presidencia de José López Portillo (1976-1982). A pesar de la falta de apoyo de las principales secretarías, hacia fines de 1979 las presiones de los funcionarios de COPLAMAR dieron fruto, y se asignaron más recursos a los servicios sociales básicos, como tiendas campesinas y consultorios rurales de atención primaria de salud en las zonas de más bajos ingresos de México. Asimismo, COPLAMAR se vinculó a CONASUPO para crear un nuevo programa de distribución de alimentos y al IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social) para establecer consultorios rurales. En 1980, la alianza CONASUPO-COPLAMAR recibió un estímulo adicional cuando se anunció la creación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) (Austin y Fox, 1987, y Luiselli, 1980).

### Las metas de CONASUPO-COPLAMAR: Innovación política y participación popular

La meta oficial del programa era proporcionar alimentos básicos al precio oficial a lo que CONASUPO-COPLAMAR definió como «población objetivo preferente», seleccionada sobre la base de encuestas nacionales sobre el nivel de vida llevadas a cabo por COPLAMAR. Se encontró que por lo menos 10.000 comunidades rurales necesitaban acceso a la «canasta familiar básica» de alimentos subsidiados, lo que representaba aproximadamente veinte millones de personas. Se consideró que el efecto de las «tiendas campesinas» del programa en la población se sentiría en un radio de cinco kilómetros alrededor de cada una de ellas. Debido a restricciones operativas, el programa generalmente se limitaba a atender comunidades con más de 500 habitantes y a las cuales hubiera acceso por carretera todo el año (DICONSA, 1982:1-4).

El cambio esencial en la distribución gubernamental de alimentos en el campo durante el gobierno de López Portillo no fue el eventual aumento del número de tiendas, sino el cambio que indujo COPLAMAR en la forma en que DICONSA (Distribuidores CONASUPO, la subsidiaria de CONASUPO) las organizaba. Hasta 1979, la mayoría de las tiendas rurales de DICONSA eran concesiones otorgadas a empresarios privados o eran dirigidas por otros organismos agrícolas del gobierno. Sin embargo, una evaluación oficial de DICONSA concluyó que «la experiencia de la empresa muestra un problema operativo fundamental: garantizar el destino final y el precio de los productos en las tiendas rurales, cuya supervisión se complica debido a su número y aislamiento. Cuando se administran concesionarias en un mercado en el cual los precios de los productos básicos son el triple o el cuádruplo del precio oficial, en los casos del maíz, el azúcar y el frijol, es prácticamente imposible evitar las prácticas corruptas de desviar los productos a otras tiendas e industrias o venderlos a precios superiores a los fijados oficialmente» (DICONSA, 1982:3). En otras palabras, DICONSA había fracasado en su intento de canalizar alimentos subsidiados a los pobres del campo por medio del 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:

- **Abasto garantizado de alimentos esenciales.** Poco tiempo antes que se estableciera la cadena CONASUPO-COPLAMAR, el gobierno de López Portillo ya había lanzado la línea de alimentos básicos «Alianza», producidos por empresas tanto públicas como privadas. La distribución de estos artículos se realizaba por medio de canales gubernamentales, colocando al alcance de la cadena de tiendas rurales y urbanas alimentos elaborados de bajo costo (por ejemplo, leche en polvo, azúcar, sal, galletas, harina, pastas, aceite para cocinar).
- **Almacenes situados estratégicamente cerca de las zonas beneficiarias.** Los almacenes de DICONSA estaban tradicionalmente en las capitales de los estados. Su distancia a las tiendas rurales elevaba los costos de distribución y su administración hacía más probable la desviación de alimentos subsidiados a los consumidores y comerciantes urbanos. El auge propiciado por el petróleo y el endeudamiento externo hizo posible que el gobierno construyera primero 200 y después más de 300 grandes almacenes regionales, destinados exclusivamente a abastecer a las tiendas campesinas.
- **Red de transporte.** El personal de DICONSA no estaba dispuesto a sacrificar sus propios vehículos, y en muchas zonas remotas los intermediarios monopolizaban el transporte privado. En los dos primeros años del programa, CONASUPO-COPLAMAR adquirió más de 3.000 vehículos, facilitando mucho tanto la promoción de la organi-

zación comunitaria como la distribución de los alimentos (DICONSA, 1982:7). La creación de una infraestructura independiente de almacenes y camiones dio a los planificadores reformistas un control mucho mayor sobre las operaciones que el que habían tenido cuando dependían mucho más del aparato con que contaba DICONSA.

- **Participación genuina de la comunidad en la aplicación de la política alimentaria.** Los planificadores estaban de acuerdo en que dicha participación era imprescindible para garantizar el precio y el destino final de los alimentos. De su experiencia anterior con los concesionarios privados concluyeron que «la única opción válida era hacer participar a la comunidad misma en la supervisión, e incluso en la propia administración de las operaciones» (DICONSA, 1982:4). La mayoría de los gobiernos consideran que la participación comunitaria es útil sólo como medio para fomentar el flujo de la información técnica necesaria para aumentar las inversiones locales o como mecanismo para compartir los costos de mantenimiento del proyecto, si es que consideran que tiene alguna utilidad. En cambio, los procedimientos de participación comunitaria de CONASUPO-COPLAMAR buscaban primordialmente que el mismo aparato burocrático rindiera más cuentas de sus acciones a sus clientes, delegándoles poder sobre la política alimentaria. El personal existente estaba demasiado comprometido con los intereses burocráticos y privados para poner en práctica este cambio de política; había que contratar promotores rurales nuevos.

## El proceso de provisión del subsidio

**Selección del mercado.** El programa CONASUPO-COPLAMAR fue formulado para aumentar el poder de negociación de los campesinos frente a los intermediarios privados. Las nuevas «tiendas campesinas» competirían con las tiendas privadas, que ofrecían productos más caros, pero no las sustituirían, y venderían alimentos básicos a precios 30% más bajos, en promedio, que los prevalentes en el mercado rural. El precio de los granos de CONASUPO-COPLAMAR era superior al precio subsidiado de las tortillas urbanas, pero el gobierno absorbía grandes inversiones en la infraestructura de distribución rural.

Los precios al consumidor en las zonas rurales remotas eran con frecuencia mucho más altos que los precios urbanos por dos razones fundamentales: el alto costo del transporte y los sistemas de comercialización frecuentemente ineficientes y no competitivos. El efecto real del control de los precios al consumidor rural variaba en la práctica según el grado de aislamiento de la región respecto de los mercados urbanos, ya que cuanto más alejada estuviera la región, más probable era que su mercado de granos al menudeo no



fuera competitivo. Además, con frecuencia los comerciantes de granos eran también prestamistas, cuyos clientes se veían forzados, por la deuda contraída o por la posible necesidad de recurrir a préstamos en el futuro, a comprarles sus productos y así mantener el 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 reglamentación de los mercados rurales de granos no era simplemente cuestión de aumentar la competencia económica; requería la creación de alternativas viables frente a los complejos mecanismos de dependencia política, cultural y económica.

Las tiendas rurales abastecidas por el gobierno sólo competían con los comerciantes minoristas privados 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 maíz forrajero de grado 2 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 grano importado llegaba con frecuencia muy deteriorado. Aquellos 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 segmentado, orientando su labor de distribución a los consumidores de más bajos ingresos.

**Ubicación de la cadena.** La cobertura efectiva de la población beneficiaria de CONASUPO-COPLAMAR —básicamente el tercio de la población rural de más bajos ingresos— estaba en parte determinada por la distribución geográfica de su cadena de distribución. CONASUPO-COPLAMAR construyó su cadena principalmente en las zonas del centro y el sur del país, donde la producción de maíz era insuficiente (COPLAMAR, 1982). El proceso de selección geográfica estaba a cargo principalmente de reformistas responsables de la política alimentaria nacional —quienes usaban criterios objetivos con respecto a las necesidades— y no de administradores o políticos, que podían sentirse más inclinados a usar el proceso de asignación como un elemento del tradicional sistema político paternalista. Sin embargo, las presiones del sector del sistema político electoral eran fuertes y no pudieron ser resistidas completamente. Muchos políticos del partido gobernante presionaron fuertemente en favor de sus localidades, aunque por lo general se rechazaban las peticiones si la zona no se ceñía a la definición oficial de zona marginada establecida por COPLAMAR.

Muchos de los lugares donde se instalaron los almacenes fueron elegidos después de consultar con el Instituto Nacional Indigenista (INI), organismo oficial aliado de COPLAMAR. Asimismo, COPLAMAR consultó en privado a muchas organizaciones campesinas autónomas regionales. Un funcionario directamente vinculado al proceso de selección de los sitios para los

almacenes estimó que cerca de 30 fueron seleccionados deliberadamente como parte de un intento de proveer de recursos económicos y de legitimidad política a las incipientes organizaciones campesinas democráticas. Algunos de estos movimientos locales operaban dentro de la estructura del partido político oficial, pero la mayoría eran independientes. Se pensaba que las medidas del programa para crear contrapesos frente al aparato de DICONSA se llevarían a cabo con mayores probabilidades en los lugares donde la movilización popular estuviera ya en marcha.

**Entrega de los productos.** La ubicación de las tiendas en zonas marginadas era un primer paso, pero no garantizaba el abasto de alimentos básicos al precio oficial a la población destinataria. DICONSA juzgaba el desempeño de sus gerentes regionales sobre la base de criterios convencionales de ventas y ganancias, creando poderosos incentivos individuales e institucionales para favorecer a las tiendas urbanas a expensas de las rurales cuando los recursos que se asignaban eran escasos. Los gerentes de sucursales preferían vender mayonesa en las capitales de los estados, en vez de maíz en el campo. Además, muchos de los nuevos clientes rurales de DICONSA eran indígenas, y los funcionarios de CONASUPO-COPLAMAR en la Ciudad de México informaban que los administradores de DICONSA con frecuencia se sentían a disgusto por el hecho de ser responsables de sus actividades ante personas que consideraban socialmente inferiores. Los consumidores campesinos e indígenas organizados eran una clientela nueva, pero no siempre bien recibida, por los funcionarios de DICONSA.

Los funcionarios regionales también tenían poderosos incentivos económicos para vender ilegalmente granos subsidiados a comerciantes privados, quienes a su vez lo revendían en zonas remotas al doble o al triple del precio oficial. Dado que CONASUPO proveía sólo cantidades limitadas de granos al programa de abasto rural, incluso durante el período del auge del petróleo y el endeudamiento, el desvío de granos a intermediarios privados dejaba las tiendas rurales vacías. Los procedimientos de participación comunitaria fueron establecidos precisamente para crear una fuerza social que contrarrestara a nivel operativo esta tentación inherente de cometer abusos.

Los subsidios alimentarios al consumidor rural fueron efectivamente canalizados sólo cuando el programa CONASUPO-COPLAMAR logró modificar la estructura de incentivos que había determinado la conducta de los responsables de aplicar la política alimentaria a nivel operativo. Este cambio se indujo proporcionando recursos económicos y políticos a las comunidades campesinas para crear contrapesos sociales que contrarrestaran la influencia que tradicionalmente ejercían las elites locales en la ejecución de la política de desarrollo rural. La acción colectiva que trasciende la comunidad inmediata es cualitativamente más difícil en las zonas rurales que en las urbanas (Fox, 1990), ya que la población está más dispersa y la comunicación horizontal es más difícil (Olson, 1985). Es menos probable que los minifundistas

identifiquen individualmente a un enemigo común claramente definido que, por ejemplo, los trabajadores industriales o de plantaciones. No obstante, los habitantes del campo superan con frecuencia estos obstáculos, en particular 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 usan contra la gente del campo que se organiza para expresar y defender sus intereses comunes.

**La participación comunitaria.** CONASUPO-COPLAMAR cambió el marco en el cual las comunidades campesinas tenían que decidir si asumían los riesgos económicos y políticos que siempre habían corrido al insistir en que el gobierno rindiera más cuentas. Varios factores intervenían en la determinación del grado efectivo de participación comunitaria, pero el punto importante es que el suministro del subsidio alimentario por CONASUPO-COPLAMAR *requería* la acción colectiva de la comunidad en defensa de sus intereses materiales inmediatos.

Impulsar la acción colectiva popular representa un serio dilema para los políticos reformistas, ya que si la participación de los beneficiarios en el impulso del desarrollo rural es genuina, los políticos no pueden estar seguros de que los participantes 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 la promoción de una genuina política de participación comunitaria para contrarrestar el poder de las elites locales y las tendencias anticampesinas tradicionales arraigadas en los organismos gubernamentales.

Los planificadores de CONASUPO-COPLAMAR afirmaban que la designación de nuevos representantes de los campesinos pobres para negociar con el gobierno era el primer paso para atacar las raíces de la pobreza rural. Crearon un canal, legitimado oficialmente, para la expresión de la insatisfacción campesina, lo cual permitía a los políticos reformistas situar 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 que presionara para que el gobierno rindiera más cuentas a la mayoría de los ciudadanos rurales de bajos ingresos. Únicamente mediante esta estrategia de «sandwich», que consiste en ejercer presión coordinada desde arriba y desde abajo sobre el órgano encargado de aplicar la política alimentaria, podían los reformistas promover el cambio económico y social.

### Formación del Consejo

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

ría de los promotores de COPLAMAR veían al partido político gubernamental como parte del problema, más que de la solución, *no* eran miembros de partidos políticos de oposición, sino que tendían a ser activistas comunitarios que no estaban afiliados a ningún partido y que veían en la consolidación de las organizaciones de base autónomas, más que en la política electoral partidista, la vía hacia la justicia social y la democratización de la sociedad mexicana.

Una de las principales tareas de los promotores era organizar asambleas comunitarias para elegir a los representantes populares que participarían en la supervisión y organización de las operaciones de DICONSA a nivel local y regional. El objetivo principal de las asambleas era crear una organización comunitaria nueva y democrática para exigir que los organismos públicos encargados de la política alimentaria rindieran cuentas 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.<sup>2</sup> El proceso tradicional de elección de las autoridades en la mayoría de los ejidos y municipios rurales estaba muy viciado, y las elites locales, con fuertes intereses creados, no veían con buenos ojos la creación de nuevos grupos autónomos de presión. Un alto ex funcionario de COPLAMAR estimó que el 70% de los líderes municipales y ejidales se oponían al funcionamiento del programa. En algunas comunidades remotas, los promotores tenían que reunirse con los campesinos clandestinamente debido a las amenazas de violencia de los jefes políticos locales (*caciques*), quienes insistían en que todos los programas gubernamentales fueran canalizados a través de ellos. Si bien los promotores eran relativamente inmunes a la represión de los caciques por ser empleados del gobierno, no ocurría lo mismo con los campesinos. Al menos dos líderes comunitarios que colaboraban con CONASUPO-COPLAMAR fueron asesinados (uno en Chiapas y el otro en Tabasco), según los líderes de los consejos comunitarios de abasto. Otros recibieron golpizas y amenazas para que no participaran (Ortiz Pinchetti, 1981).

Si una comunidad deseaba abrir una tienda rural, tenía que decidir en una asamblea formal que la administraría según los lineamientos expuestos por el promotor de CONASUPO-COPLAMAR.

Las tiendas funcionaban conforme al principio de corresponsabilidad, es decir, la comunidad era responsable de la administración de la tienda y DICONSA se encargaba de abastecerla. Además, correspondía a la comunidad encontrar el local apropiado para la tienda, y DICONSA proporcionaba el capital de trabajo para comprar la mercancía. El primer paso era elegir a seis campesinos para integrar el comité rural de abasto, que se encargaba de

<sup>2</sup> Los ejidos (entes surgidos de la reforma agraria), son instituciones político-económicas que sirven simultáneamente de órganos de control estatal y de representación de los campesinos.



supervisar la administración de la tienda. La asamblea también elegía al administrador encargado, a quien se le pagaba una comisión del 5% de las ventas, como máximo. La asamblea se comprometía a acondicionar el local para la tienda y a reunirse mensualmente para escuchar los informes del comité rural de abasto acerca del funcionamiento de la tienda (DICONSA, 1982).

La comunidad también se comprometía a enviar dos representantes, generalmente el presidente del comité rural de abasto y el administrador de la tienda, a las reuniones mensuales del Consejo Comunitario de Abasto, que se celebraban en el almacén regional. La tarea del Consejo consistía en supervisar las operaciones del almacén y asegurarse de que se abasteciera a las varias decenas de tiendas rurales de su jurisdicción. Los consejos eran considerados oficialmente como «uno de los elementos fundamentales para hacer del programa CONASUPO-COPLAMAR una 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.

A casi todas las reuniones de los consejos asistían empleados de COPLAMAR, quienes frecuentemente usaban los vehículos de la institución para trasladar a los representantes comunitarios a esos encuentros. De los comités rurales de abasto representados, 88% informaron que estaban satisfechos con el apoyo de los promotores. Sin embargo, sólo 60% indicaron que sus peticiones eran «debidamente atendidas» por el personal de los almacenes, lo que indicaba la resistencia de la burocracia a tratar con clientes organizados (DICONSA, 1982:13-14). Ello demuestra que la participación no seguía la forma de una pirámide simple, como se había proyectado. El proceso de participación era muy desigual y probablemente inexistente en muchas zonas. Muchas —tal vez la mayoría— de las reuniones de los consejos no contaban con la participación mayoritaria de las comunidades de las respectivas regiones. Sin embargo, estas cifras indican que, al cabo de dos años de funcionamiento, el programa contaba con una gran participación popular en una minoría importante de los pueblos seleccionados.

### Oposición a los consejos

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 a fin de que llevara 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 la institución*. Al legitimar las presiones reformistas sobre la burocracia, tanto de los responsables de la política

alimentaria, desde arriba, como de los consumidores, desde abajo, la estrategia de «sandwich» de CONASUPO-COPLAMAR cambió la estructura de incentivos de la burocracia. Al mismo tiempo, sin embargo, los intereses privados y burocráticos, que se beneficiaban del tradicional favoritismo urbano de la institución alimentaria, continuaban en sus posiciones de poder y no permanecieron pasivos frente a este desafío (véase el figura 1).

La reacción del aparato institucional de CONASUPO frente al programa de tiendas rurales era crucial para determinar lo que los promotores podrían hacer o no, así como si las tiendas rurales serían efectivamente abastecidas. Por lo tanto, la respuesta de los gerentes de sucursal de DICONSA, usualmente encargados de la distribución al menudeo de alimentos en todo un estado, era decisiva. Como se encargaban de asignar los recursos entre las tiendas rurales y urbanas a nivel estatal, podían bloquear el alcance del programa.

La administración de DICONSA generalmente se resistía a compartir el poder con los representantes comunitarios campesinos, pero el elemento clave fue hasta qué punto.

Las élites que operan a nivel regional y actúan como intermediarias de la interacción política y económica con el resto del país, a menudo bloquean las oportunidades para el desarrollo rural (Bartra, 1989; Gordillo, 1980, 1986). Muy pocos programas sociales en los que parece haber participación popular conducen realmente a la participación *regional*, que es imprescindible para crear contrapesos eficaces en defensa de los intereses de los campesinos.

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 más «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 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.

La reacción externa contra los esfuerzos de organización comunitaria empezó a crecer poco después que el programa fue puesto en marcha. Los comerciantes protestaron, así como las autoridades políticas que simplemente temían la organización campesina democrática de cualquier índole. En las

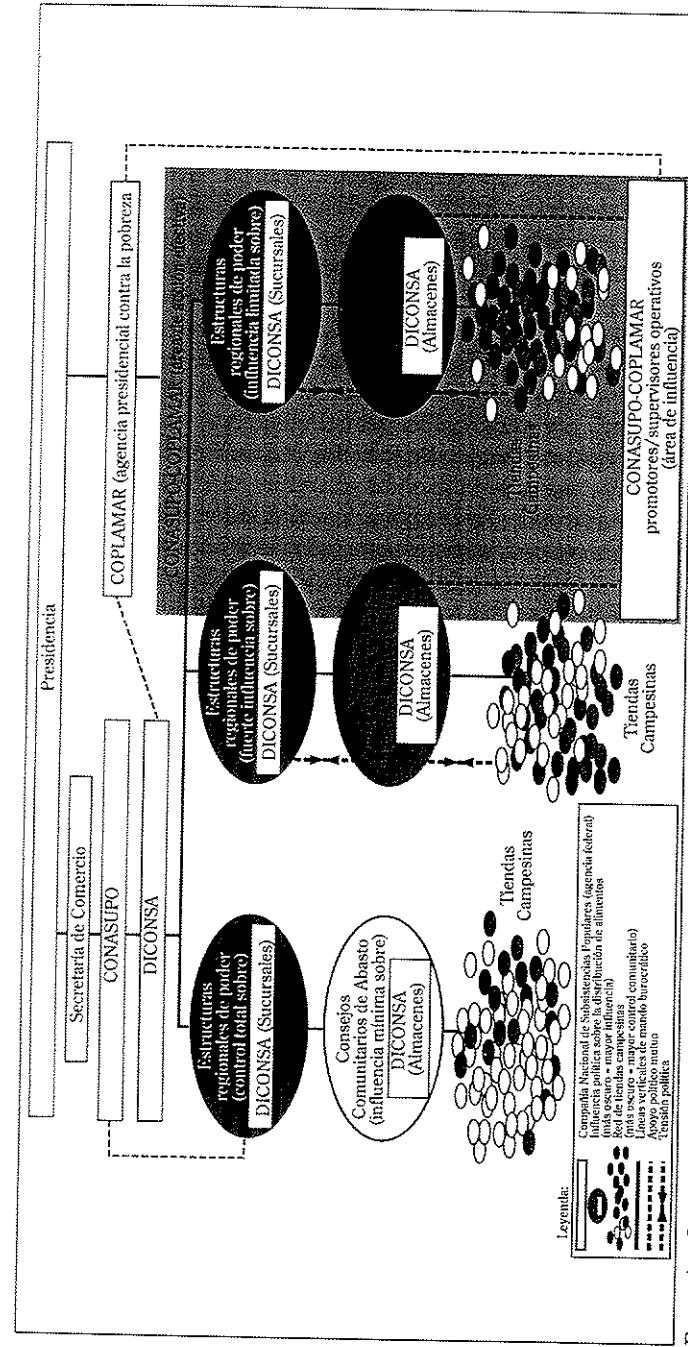


FIGURA 1.

Operaciones programáticas de CONASUPO-COPLAMAR. Este cuadro muestra las alianzas y los conflictos decisivos que surgieron en el curso del movimiento de los consejos comunitarios de abasto en pro de una ejecución equitativa y responsable de la política alimentaria. Presenta toda la gama de situaciones que caracterizaron al programa de distribución rural de alimentos, desde la confabulación tradicional de la élite de los sectores público y privado en el lado izquierdo hasta una auténtica participación y supervisión comunitarias en el lado derecho, con una combinación de poder popular y manipulación por la élite en la columna central. El principal escenario del conflicto es el almacén regional y el consejo de abasto comunitario, que figuran en el centro de cada columna, pero cada región, a su vez, está vinculada a su medio político. Los elementos más importantes de ese medio político son la fuerza variable de las élites regionales y la zona de influencia efectiva de los promotores democráticos de COPLAMAR.

quejas provenientes de gobernadores, alcaldes, comisarios ejidales y comerciantes privados se acusaba al programa de estar «infiltrado por comunistas». Un político reformista frustrado señaló: «Todo lo que tenga que ver con la organización de los campesinos para defender sus intereses se cataloga como comunista. A cualquiera que lleve la Constitución bajo el brazo le llaman comunista».

Los responsables del programa CONASUPO-COPLAMAR manejan las presiones políticas con acciones evasivas, en vez de la confrontación directa. Primero fueron despedidos 50 de los 300 promotores originales, pero hacia el final de los dos primeros años del programa se había sustituido a 400 promotores de un total de 600, según un ex administrador de alto nivel. Pero no todos fueron despedidos; algunos se desmoralizaron por las purgas y renunciaron. Los reformistas nunca fueron excluidos totalmente, ni aun en el nivel de los responsables de las decisiones, y el resto de los promotores originales dieron una efectiva pelea de retaguardia. Se defendieron pasando de una discusión explícita del cambio social a una basada en un enfoque más técnico y operativo. Los «promotores» se convirtieron en «supervisores operativos», en tanto que el director de DICONSA encaró la crisis integrando más el personal de COPLAMAR a la estructura de DICONSA. Tal como señaló uno de los gerentes, «tuvimos que aprender a manejar abarrotes».

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 demasiado tarde para hacer retroceder muchos de los movimientos regionales impulsados por el proceso de participación comunitaria. En las zonas donde la promoción no pudo proveer los recursos para la organización comunitaria, o donde la distribución de alimentos no era un problema apremiante (como en muchas de las regiones productoras excedentarias de granos), no hubo participación comunitaria. Sin embargo, en muchas de las regiones deficitarias de granos, aunque los «supervisores de operativos» moderaron sus actividades o fueron reemplazados, el impulso del proceso de movilización no requería «agitadores externos» para sostenerse. En muchas zonas de pobreza acuciante, donde las comunidades tenían un historial de organización en defensa de sus intereses, el proceso de organización fue iniciado por las propias comunidades.

**El espacio político del almacén.** La labor de integración de las instancias de participación comunitaria y regional que realizó CONASUPO-COPLAMAR convirtió a simples almacenes en focos de conflicto con respecto a la asignación de recursos esenciales. Las decisiones importantes que se tomaban en el nivel de almacén incluían la asignación de alimentos, camiones, personal de operaciones, trabajadores y capital de trabajo. Las comunidades tenían el poder oficial para designar a los trabajadores del almacén y a los conductores de los camiones, que eran considerados como empleados de las comunidades, en parte para evitar que se sindicalizaran y exigieran un sueldo más alto de DICONSA, pero también para hacer depender la seguri-

dad de su empleo del servicio que prestaran a las comunidades. Los funcionarios de CONASUPO-COPLAMAR sostenían que era necesario que las comunidades tuviesen influencia para estar seguros de que los conductores de los camiones y los cargadores hicieran bien su trabajo. En los lugares donde no había participación popular en los consejos comunitarios de abasto, estos empleos volvieron al paternalismo tradicional. En cambio, donde los consejos eran eficaces, luchaban y con frecuencia ganaban el derecho adicional de contratar y despedir a los empleados de DICONSA, incluso a los administradores de los almacenes y a los supervisores de las operaciones. Estas decisiones cruciales con respecto al personal dependían de la correlación de fuerzas entre los consejos y los gerentes de sucursal de DICONSA, en la cual a veces influía la intervención de los políticos reformistas de la Ciudad de México.

Con frecuencia, a los políticos reformistas de CONASUPO-COPLAMAR los atormentaba el conflicto entre el imperativo institucional de defender la última palabra del organismo en las decisiones relativas al personal y la certeza de que los enemigos de los consejos comunitarios de abasto también eran a menudo sus rivales en la lucha interna por el poder. Este imperativo institucional se debía en parte a la necesidad de los administradores de la Ciudad de México de limitar los conflictos con su propio personal clave de operaciones, ya que podía presionarlo sólo hasta cierto punto. Si los políticos sacrificaban la carrera de los gerentes medios para responder a cada manifestación u ocupación de edificios por los campesinos, el personal de operaciones se rebelaría junto con sus aliados en los gobiernos estatales y en los demás sectores de CONASUPO. En consecuencia, se necesitaba una movilización regional intensa para que se tocara una sucursal. Si era necesario destituir a un gerente o subgerente de sucursal debido a la presión del consejo comunitario de abasto, a menudo era simplemente transferido a otra región.

### Eficacia de los consejos

¿Con qué frecuencia se democratizó realmente la distribución de alimentos? Varios ex funcionarios de CONASUPO-COPLAMAR, organizadores del movimiento campesino y líderes locales coincidían en que, a fines del gobierno de López Portillo, aproximadamente 50 de los 200 almacenes de CONASUPO-COPLAMAR que existían en ese momento eran supervisados efectivamente por consejos comunitarios de abasto democráticos. En otros 50 tal vez influía un proceso de movilización democrática. «Supervisión efectiva» de los almacenes no quiere decir que todas las tiendas de esas regiones estuvieran bien surtidas con productos de calidad. La participación a nivel regional no garantizó el aprovisionamiento completo, ya que muchas decisiones acerca de la asignación de los recursos se tomaban en otro nivel del aparato de CONASUPO. La «supervisión

efectiva» significaba que las decisiones básicas a nivel de almacén eran tomadas por el consejo comunitario de abasto o en consulta con él.

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

CONASUPO-COPLAMAR funcionaba mejor donde la necesidad de granos era mayor. La participación en el programa era más importante para los consumidores rurales que carecían de la tierra necesaria para alcanzar por lo menos la autosuficiencia. Entre las muchas regiones de México donde los granos y la tierra escaseaban, el programa funcionó mejor donde ya existía un movimiento social incipiente que esperaba 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 estimulando a los estudiosos de las ciencias sociales. Muchos sostienen que la estructura social impulsa a la gente a reunirse para analizar sus problemas y buscar soluciones para enfrentarlos. La cultura indígena es uno de los recursos más importantes para las iniciativas locales de desarrollo (MacDonald, 1985).

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 propios idiomas, sus formas de autogobierno y sus relaciones económicas cooperativas. Este sentido de la solidaridad se conserva por medio 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 en los lugares donde los campesinos ya tenían la capacidad para iniciar una movilización democrática regional, y esas regiones eran primordialmente indígenas. El estado de Oaxaca fue el caso más notable.

**Los consejos comunitarios de abasto de Oaxaca.** El programa CONASUPO-COPLAMAR fue particularmente bien recibido por las comunidades indígenas del empobrecido estado sureño de Oaxaca. La gran

mayoría de los habitantes de ese estado son productores rurales de subsistencia (CEPAL, 1982; COPLAMAR, 1982). La disponibilidad de alimentos básicos subsidiados, como maíz, frijoles, aceite para cocinar, sal y azúcar, puede influir mucho en el nivel de vida de la población.

Los consejos comunitarios de abasto de Oaxaca se reunieron por vez primera en 1982, cuando veinte de ellos (de un total de 25) constituyeron una coordinadora estatal para negociar con DICONSA el suministro de más y mejores productos y la libertad de organizarse independientemente 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 de los consejos comunitarios, «viendo las anomalías que DICONSA siempre utiliza para tratar de engañar a los campesinos, abrotando de mercancías un almacén para dar la impresión de que todos están igual, decidimos cerrar los almacenes con 72 horas de anticipación, para que así no pudieran llenarlos a último momento. 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 oficial con los presidentes de siete consejos de abasto, en representación de los 25 consejos de Oaxaca.

Los años 1982 y 1983 fueron un período de transición crucial para la nueva red de almacenes en todo el estado. Hubo quejas de continuos problemas de abastecimiento y se solicitaron auditorías periódicas. Sin embargo, el gobierno estatal, que en esa época era especialmente conservador, tomó medidas enérgicas y la organización campesina se desintegró. No obstante, los dirigentes campesinos se reagruparon pronto, formando la Coordinadora de Consejos de Abasto de Oaxaca en octubre de 1983. Para 1985, la coordinadora aseguraba representar 856 comunidades con más de 1.400.000 consumidores rurales de bajos ingresos (*El Día*, 31-VIII-85).

En 1985 la coordinadora de Oaxaca comenzó a organizar el primer ente 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, que representaban cerca de un tercio de los 12.000 pueblos atendidos por el programa. El movimiento campesino, cuya autonomía iba en aumento, fue recibido con creciente hostilidad por altos funcionarios de DICONSA que previamente habían simpatizado con él. Las medidas adoptadas por dichos funcionarios lograron no sólo bloquear la consolidación de la coordinadora nacional, sino también dividir la del estado de Oaxaca. En retrospectiva, parece ser que el movimiento de los consejos de abasto no tenía suficiente cohesión para mantener una actitud contrincante a nivel nacional.

Como habían podido organizarse en forma autónoma a nivel regional e incluso a nivel estatal como consumidores, los campesinos de Oaxaca aprovecharon la nueva «energía social» (Hirschman, 1984) y el espacio político

para organizarse también como productores. En 1984 la coordinadora de Oaxaca combinó capital suministrado por la comunidad y camiones proporcionados por DICONSA para proveer de 18.000 toneladas de fertilizantes a los productores campesinos de todo el estado. 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 el banco gubernamental, al cual los campesinos consideran en general como una institución parasitaria. Sin embargo, las autoridades de DICONSA prohibieron que se siguieran usando los camiones del gobierno, socavando abruptamente el nuevo programa de abasto de fertilizante.

La experiencia del programa de distribución de fertilizante llevó a los consejos comunitarios de abasto de Oaxaca a formar sus propias organizaciones de productores. A fines de 1986, de por lo menos tres consejos comunitarios de abasto de Oaxaca habían surgido organizaciones regionales autónomas de productores, cuyo objetivo era mejorar su poder de negociación y conservar una mayor parte del valor mercantil de sus productos. Las raíces del dinámico movimiento de cafetaleros de Oaxaca de los años noventa también se remontan al movimiento de consejos de abasto (Hernández, 1991). Estos esfuerzos fueron particularmente importantes debido a la vulnerabilidad de los consejos comunitarios a los cambios en la política gubernamental y a la pérdida de aliados de la élite.

### Los consejos comunitarios de abasto y el cambio político

En el curso de las transiciones presidenciales de México se producen cambios drásticos en los programas y en el personal de los organismos encargados de ponerlos en práctica, por lo que no resultaba claro en modo alguno que CONASUPO-COPLAMAR fuese a sobrevivir el cambio de 1982. Pero su enfoque de «corresponsabilidad» coincidía con el énfasis retórico del nuevo gobierno en la descentralización regional y la «planificación democrática». El enfoque selectivo del programa también lo hacía muy defendible, ya que había muchos otros presupuestos más caros e ineficaces que los tecnócratas entrantes podían reducir. La corriente política que supervisó la transición de los programas sociales era sensible al costo político que podía tener el retiro del apoyo estatal al abasto de alimentos a miles de comunidades organizadas. Un político reformista expresó dicha sensibilidad en estos términos: «Mi lucha ideológica consistía en demostrar 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 consecuencia era que si los canales «legítimos» se cerraban después que el proceso de participación se había puesto en

marcha, era posible que las comunidades campesinas buscaran entonces otros medios para solucionar los problemas que las agraviaban.

El presidente López Portillo dejó el poder en medio de la desaprobación generalizada y COPLAMAR cayó con él, pero el programa de distribución rural de alimentos fue completamente absorbido por DICONSA. La importancia del programa continuó aumentando dentro del sistema público de distribución de granos, a pesar de la crisis económica posterior a 1982. Para 1985 el número de tiendas rurales que en la opinión de DICONSA estaban administradas por las comunidades se había elevado a 12.272; al mismo tiempo la proporción de alimentos básicos distribuidos por DICONSA había aumentado del 10,5% en 1978 al 29% (DICONSA, 1986:9). Este aumento indicaba que, en términos relativos, el programa rural de DICONSA se había convertido en una parte aún más importante del conjunto de políticas de desarrollo rural del gobierno. Los consumidores rurales organizados habían conquistado un grado limitado de poder de veto; el programa había generado una fuerza de presión.

En la práctica, el programa se llevó a cabo principalmente en la medida en que se movilizaron las comunidades campesinas para defender sus objetivos frente a la reticencia de los encargados de la ejecución del programa. Pero la movilización campesina requería generalmente el apoyo activo de los políticos reformistas para llevar a cabo las reformas. Lo más importante es que, a la larga, los *campesinos aprovecharon los procedimientos de participación popular comprendidos en el programa para crear sus propias organizaciones representativas*, cuyas actividades y alcance no se limitaron a los márgenes originalmente definidos por los responsables de la política económica.

La experiencia de CONASUPO-COPLAMAR sugiere que la fuerza conductora de la democratización de la política social es la interacción entre los reformistas del Estado y los movimientos sociales. Este resultado depende fundamentalmente de dos factores decisivos. El primero es la capacidad de los movimientos sociales para impulsar una movilización democrática. Los movimientos sociales democráticos son representativos de sus afiliados y se movilizan para que el gobierno rinda más cuentas de sus acciones al pueblo. Su capacidad para defenderse de la amenaza doble de la represión y la cooptación en el sistema oficial depende en gran medida de su grado de autonomía y de la interferencia externa en el proceso de adopción de decisiones.

Los derechos democráticos deben ser conquistados, no recibidos como obsequio; pero se necesita libertad y capacidad para organizarse a fin de conquistar esos derechos. Por consiguiente, el segundo factor decisivo es el grado en que los reformistas, ubicados estratégicamente en el Estado, son capaces de tomar iniciativas democráticas. Aquí se entienden por reformistas los funcionarios y políticos que muestran su preocupación por la estabilidad política a largo plazo por su disposición a negociar con movimientos sociales relativamente autónomos. Para ser eficaces deben estar localizados estratégicamente, es decir, en los organismos ejecutivos tanto locales como nacionales. De lo con-

trario, no es probable que controlen realmente la asignación de importantes recursos económicos o políticos o que se mantengan en contacto con los movimientos de base. El recurso político más importante que pueden ofrecer es el «espacio» para la movilización democrática, proporcionando a las organizaciones de base cierto grado de protección frente a la represión del sector público y del sector privado. El recurso económico más importante que pueden proporcionar es un incentivo material inmediato para la acción colectiva popular, que generalmente requiere el control operativo de la ejecución de la política económica.

## Conclusiones

Los consejos comunitarios de abasto de México promovieron la amplia participación popular en 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. La labor gubernamental de distribución de alimentos en el campo tuvo éxito únicamente en las regiones donde los campesinos fueron capaces de movilizarse de manera democrática y autónoma para contrarrestar el poder de las élites regionales arraigadas. 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 primeros ocho años de la crisis económica de México. La movilización social defendió el acceso a los alimentos y permitió que el programa sobreviviera la transición de un auge impetuoso 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 económicas de la austeridad? Los enfoques populistas del pasado ya no son viables desde el punto de vista económico o político. La solución tradicional había sido una mayor intervención estatal, y en ese marco las grandes burocracias privilegiadas sobrevivieron primero a los sectores urbanos más prósperos, y en el mejor de los casos los recursos llegaron con cuentagotas al sector rural de más bajos ingresos.

Las políticas del pasado favorecieron los subsidios generalizados (por ejemplo, todas las tortillas vendidas en las ciudades, toda la gasolina, la educación, etc). 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 sus necesidades. El desafío para la política social actual consiste en asignar los recursos con una *selectividad* socialmente responsable. Por ejemplo, si el presupuesto de salud no puede aumentar, ¿deberán los recursos canalizarse a hospitales urbanos que requie-

ren mucho capital o a la atención primaria de salud en el campo? ¿Deberá el presupuesto educativo destinarse a los burócratas del ministerio o a los maestros de escuela primaria? Si los recursos energéticos son limitados, ¿deberán servir para proporcionar gasolina barata a los dueños privilegiados de vehículos privados o a los medios de transporte público? Si el presupuesto alimentario es limitado, ¿deberá destinarse a productos básicos o no básicos (por ejemplo, maíz y frijoles o carne y azúcar)? 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 la escasez de alimentos, ¿podrán los programas selectivos de distribución de alimentos atenuar el impacto en la población de menores ingresos? ¿Cómo podrán los estados de América Latina atender las necesidades humanas básicas de los grupos más vulnerables sin aumentar el derroche burocrático?

La experiencia mexicana con los consejos comunitarios de abasto muestra que la aplicación de una política alimentaria controlada por sus beneficiarios puede conducir a una distribución eficiente y equitativa de los recursos decrecientes. El desafío para los «estados racionalizados» consiste en canalizar sus recursos limitados hacia organizaciones locales democráticas y autónomas de los sectores de más bajos ingresos. Sin embargo, a menos que estos grupos tengan la libertad y la capacidad para incorporarse al proceso de negociación política, los sectores más privilegiados tendrán acceso prioritario a los mismos recursos. No se podrá eliminar el hambre hasta que los hambrientos puedan participar efectivamente en el conflicto político acerca de quién ha de beneficiarse de la acción gubernamental.

## RECONOCIMIENTO

Este trabajo se basó en dos años de investigación sobre el terreno en México. Deseo agradecer a la Fundación Interamericana, al Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California-San Diego y al Instituto para el Estudio de la Política Mundial por su generoso apoyo para llevar adelante este estudio. También deseo expresar mi agradecimiento a los muchos funcionarios, promotores del desarrollo rural y líderes comunitarios que me dedicaron parte de su tiempo y de sus ideas.

## REFERENCIAS

- Austin, J. y G. Esteva, editores. 1987. *Food Policy in Mexico: The Search for Self-Sufficiency*. Ithaca: Cornell University Press, 1987.
- Austin, J. y J. Fox. 1987. State-owned enterprises as food policy implementors. En *Food Policy in Mexico*, J. Austin y G. Esteva, editores. Ithaca: Cornell University Press.

- Barkin, D. 1987. The end to food self-sufficiency in Mexico. *Latin American Perspectives*. 14, No. 3 (Summer).
- Barkin, D. y B. Suárez. 1985. *El fin de la autosuficiencia alimentaria*. Ciudad de México: Océano/Centro de Ecodesarrollo.
- Bartra, A. 1989. La apropiación del proceso productivo como forma de lucha. *Pueblo* 143 (abril).
- CEPAL. 1982. *Economía campesina y agricultura empresarial*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Contreras, E. 1987. Participación económica y política del comercio organizado de Oaxaca. En *México: Problemas urbano-regionales*, Guillermo Boils, editor. Ciudad de México: García Valdés/UNAM/IIS.
- COPLAMAR. 1982. *Necesidades esenciales en México*. 5 tomos. Ciudad de México: Siglo XXI.
- DICONSA. 1982. DICONSA y el programa CONASUPO-COPLAMAR en el contexto del SAM. Presentado en el Seminario de Política Alimentaria, COPIDER/Harvard, Ciudad de México, octubre.
- . 1983. Reglamento de operación del sistema CONASUPO-COPLAMAR. Ciudad de México: DICONSA.
- . 1985. Reunión nacional de evaluación del sistema de distribuidoras CONASUPO. Ciudad de México: DICONSA.
- . 1986. Evolución del sistema de distribuidoras CONASUPO, 1983-1985 y líneas centrales del programa 1986. Informe del gerente general. Ciudad de México: DICONSA.
- . 1986. Distribuidora e impulsora comercial CONASUPO, S.A. (DICONSA). Ciudad de México: DICONSA.
- Esman, M. y N. Uphoff. 1984. *Local Organizations, Intermediaries in Rural Development*. Ithaca: Cornell University Press, Ithaca.
- Esteva, G. 1979. La experiencia de la intervención estatal reguladora en la comercialización agropecuaria de 1970 a 1976. En *Mercado y dependencia*, Ursula Oswald, editora. Ciudad de México: Nueva Imagen/CIS-INAH.
- . 1983. *The Battle for Rural Mexico*. South Hadley, MA: Bergin and Garvey.
- Fox, J. 1986. The political dynamics of reforms: the case of the Mexican food system, 1980-1982. Ph.D. dissertation, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.
- . 1987. Grassroots organizations vs. «the iron law of oligarchy»: Reflections on a research agenda. Presentado en la Universidad de Cambridge, Fitzwilliam College, en un seminario sobre líderes locales, desarrollo comunitario y participación popular, 28 de septiembre-1 de octubre.
- . 1989. Grassroots organizations vs. «the iron law of oligarchy»: Reflections from the Mexican peasant movement. Massachusetts Institute of Technology.



- , ed. 1990. *The Challenge of Rural Democratization in Developing Countries*. Londres: Frank Cass, Ltd. (Publicado también en el *Journal of Development Studies*, julio de 1990).
- . 1992. Democratic rural development: Leadership accountability in regional peasant organizations. *Development and Change*.
- Fox, J. y G. Gordillo. 1989. Between state and market: the campesinos' quest for autonomy. En *Mexico's Alternative Political Futures*, W. Cornelius, J. Gentlemen y P. Smith, editores. La Jolla: University of California/San Diego.
- Fox, J. y L. Hernández. 1989. Cómo contrarrestar la ley de hierro de la oligarquía: La rendición de cuentas de los dirigentes en una organización campesina regional. *Desarrollo de base* 13:2.
- Gordillo, G. 1980. Pasado y presente del movimiento campesino en México, *Cuadernos políticos*, No. 23 (enero).
- . 1986. Movilización social como medio de producción. *Investigación económica*, No. 175 (enero-marzo).
- . 1987. El movimiento campesino en la década de los ochenta. *La cultura en México* (suplemento de *¡Siempre!*), No. 1296 (4 de febrero).
- Grindle, M. 1977. *Bureaucrats, Politicians and Peasants in Mexico*. Berkeley: University of California Press.
- . 1981. Official interpretations of rural underdevelopment: Mexico in the 1970s. *Working Papers in U.S.-Mexican Studies*.
- . 1989. The response to austerity: political and economic strategies of Mexico's rural poor. En *Lost Promises, Debt, Austerity and Development in Latin America*, W. Canak, editor. Boulder: Westview Press.
- Heaver, R. 1982. Bureaucratic politics and incentives in the management of rural development. *World Bank Staff Working Papers* 537.
- Hernández, L. 1991. Nadando con los tiburones: La coordinadora nacional de organizaciones cafetaleras. En *Cafetaleros: La construcción de la autonomía*, G. Ejea y L. Hernández, editores. Cuadernos desarrollo de base, No. 3.
- Hirschman, A. 1986. *Avance en colectividad*. Ciudad de México. Fondo de Cultura Económica.
- Instituto Nacional de Nutrición (INN). 1979. *Segunda encuesta nacional de alimentación*. Ciudad de México: INN.
- INN-CONACYT. 1980. *La alimentación en el medio rural*. Ciudad de México: INN-CONACYT.
- Labra, A., editor. 1988. *El sector social de la economía: Una opción ante la crisis*. Ciudad de México: UNAM/Siglo XXI.
- Leonard, D. y D. Rogers Marshall, editores. 1982. *Institutions of Rural Development for the Poor, Decentralization and Organizational Linkages*. Institute of International Studies Research Series, No. 49. Berkeley: University of California.

- Luiselli, C. 1980. Agricultura y alimentación: premisas para una nueva estrategia. En *Panorama y perspectivas de la economía mexicana*, N. Lustig, editor. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Luiselli, C. y J. Mariscal. 1981. La crisis agrícola a partir de 1965. En *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, R. Cordera, editor. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Lustig, N. 1984. Distribution of income, food consumption and the fiscal cost of alternative policy options. En *The Political Economy of Income Distribution in Mexico*, P. Aspe y P. Sigmund, editores. Nueva York: Holmes and Meier.
- . 1986. Food subsidy programs in Mexico. *Working Papers on Food Subsidies*. No. 3 (January). Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Lustig, N. y A. Martín del Campo. 1985. Descripción del funcionamiento del sistema CONASUPO. *Investigación económica* 173 (julio-septiembre).
- MacDonald, T., editor. 1985. Native peoples and economic development, six case studies from Latin America. *Cultural Survival Occasional Paper*, No. 16 (January).
- Mejía Piñeros, M.C. y S. Sarmiento Silva. 1987. *La lucha indígena un reto a la ortodoxia*. Ciudad de México: Siglo XXI/UNAM.
- Montanari, M. 1987. The Conception of SAM. En *Food Policy in Mexico*, J. Austin y G. Esteva, editores. Ithaca: Cornell University Press.
- Olson, M. 1985. Space, agriculture and organization. *American Journal of Agricultural Economics* 67, No. 1 (December).
- Ortiz Pinchetti, F. 1981. DICONSA frena la organización campesina y traiciona el programa en cuatro estados. *Proceso* 241, No. 15.
- Paré, L. 1977. *El proletariado agrícola en México*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Peón Escalante, F. 1988. El papel del Estado en el abasto popular (1910-1986). En *El sector social de la economía*, A. Labra, editor. Ciudad de México: UNAM/Siglo XXI.
- Pessah, R. 1987. Channelling credit to the countryside. En *Food Policy in Mexico*, J. Austin y G. Esteva, editores. Ithaca: Cornell University Press.
- Redclift, M. 1981a. The Mexican food system (SAM): Sowing subsidies, reaping apathy. *Food Policy* 6, No. 4 (November).
- . 1981b. Development policymaking in Mexico: El sistema alimentario mexicano. *Working Papers in U.S.-Mexican Studies* 24.
- Salinas de Gortari, C. 1982. Political participation, public investment and support for the system: A comparative study of rural communities in Mexico. *Research Report Series* 35. San Diego: University of California, Center for U.S.-Mexican Studies.
- Sanderson, S. 1981. *Agrarian Populism and the Mexican State*. Berkeley: University of California Press.

- Sodi de la Tijera, D. 1988. El sector social en la comercialización: Factor de justicia y eficiencia. En *El sector social de la economía*, A. Labra, editor. Ciudad de México: UNAM/Siglo XXI.
- Spalding, R. 1985. Structural barriers to food programming: An analysis of the Mexican food system. *World Development* 13, No. 12 (1985).
- Tendler, J. 1982. Rural projects through urban eyes: an interpretation of the World Bank's new style rural development projects. *World Bank Staff Working Paper*, No. 532.
- Timmer, C.P., W. Falcon y S. Pearson. 1983. *Food Policy Analysis*. Baltimore: Johns Hopkins University Press/World Bank.
- Uphoff, N. 1984. Rural development strategy: the central role of local organizations and changing «supply side» bureaucracy. En *Studies on Agrarian Reform and Rural Poverty*, M.R. Ghonemy, et al. Rome: Food and Agricultural Organization.
- Warman, A. 1980. «We Come to Object» *The Peasants of Morelos and the National State*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- . 1980. *Ensayos sobre el campesinado*. Ciudad de México: Nueva Imagen.

Luz Graciela Joly

### 3 Empleo del «hinojo sabalero» en la alimentación y la pesca del «sábalo pipón»\*

*Se ha dicho que aún las tradiciones más antiguas contienen semillas de innovación, si pudiéramos solo reconocerlas. El reto que enfrentamos en este siglo es a la vez reconocer y alimentar esas semillas al mismo tiempo que preservamos lo que no hay necesidad de cambiar ni debería cambiarse. Este artículo describe a un grupo popular panameño asentado a la orilla del río cuyas prácticas de pesca centenarias podrían dar lugar a la actual acuicultura y, posiblemente, a un nuevo producto agrícola. Desde el siglo XVII pueblos de esta área han alimentado especies de peces de río con una hoja particular (no cultivada ahora) durante la época seca. Esta práctica tiene dos ventajas inmediatas: Atrae peces hacia las trampas en un tiempo predecible, y transmite el sabor de la hoja al pez. La hoja, los peces y los métodos de captura son bien conocidos en la zona y su familiaridad podría permitir a cualquiera de ellos servir de elemento reproducible de proyectos de acuicultura locales. Un proyecto local que combinara estos tres elementos con la participación de la comunidad en el planeamiento y localización de nuevos charcos y que respetara los tradicionales derechos de propiedad de la comunidad podría llevar a una mejor nutrición de la familia y posiblemente al cultivo y comercialización de las hojas.*

**D**urante el verano (enero-abril), pero especialmente durante la Cuaresma y la Semana Santa, los pobladores nativos del río Indio, en el centro septentrional de la vertiente atlántica de Panamá, atrapan el pez de río «sábalo pipón» (*Brycon chagrensis*,<sup>1</sup> usando las hojas del «hinojo sabalero» (*Piper*

\*Reimpreso con el permiso de *Economic Botany* 35 (1981):383-390, derecho de autor 1981, New York Botanical Garden.

<sup>1</sup> Pez de agua dulce semejante al salmón.

**Investigaciones sobre el  
desarrollo de base:  
Colección de artículos y estudios  
basados en las investigaciones para  
el doctorado de becarios de la  
Fundación Interamericana**

**Compilado por  
William Glade y Charles A. Reilly**

**Editora de la serie:  
Diane Bendahmane**

Publicado en 1993 en Estados Unidos de América por la Fundación Interamericana, 901 N. Stuart Street, 10º Piso, Arlington, Virginia 22203. El contenido de esta publicación es de dominio público y puede ser libremente reproducido. Se solicita mencionar la fuente y enviar a la Fundación una copia de cualquier reproducción.

Número de la ficha del catálogo de la Biblioteca del Congreso: 94-071593

*Portada:* The Women's Construction Collective of Kingston, Jamaica (fotografía de Marie Kelley).

## Índice

Prefacio .....	vii
Introducción .....	xi
William Glade	
1 Presiones de desarrollo y necesidades de subsistencia: El caso de la palmera <i>babassu</i> .....	1
Peter H. May	
2 La participación popular en los consejos comunitarios de abasto en México: Una lucha desigual .....	21
Jonathan Fox	
3 Empleo del «hinojo sabalero» en la alimentación y la pesca del «sábalo pipón» .....	49
Luz Graciela Joly	
4 Opresión conjugada: La clase y la etnicidad entre los trabajadores guaymí y kuna del banano .....	61
Philippe Bourgois	
5 Arrendamiento ilegal de tierras de la reforma agraria: Estudio de caso en Costa Rica .....	91
Marc Edelman	
6 Satisfacción de las necesidades de vivienda de las poblaciones de bajos ingresos: FUNDASAL de El Salvador .....	113
Alberto Harth-Deneke	
7 La medicina popular y la medicina profesional: El uso de los fármacos en Jamaica .....	131
M. Faith Mitchell	
8 Ingresos y gastos: Obstáculos que se interponen en la acumulación de capital entre los trabajadores migratorios de Jamaica .....	149
David C. Griffith	
9 Federaciones de campesinos, instituciones de desarrollo y el cambio tecnológico en los Andes .....	169
Anthony Bebbington	
10 Tierra para el campesinado: De cara al mercado .....	195
Nancy R. Forster	

11	El sector informal revisitado: El caso de los talleres rurales/Minimaquilas en Colombia. ....	221
	Cynthia Truelove	
12	Modernización de la agricultura campesina: Lecciones de El Palmar, Colombia .....	235
	Nola Reinhardt	
13	La acción, las ideas y la política	
	Charles A. Reilly. ....	275
	Apéndice: Artículos y estudios basados en las investigaciones para el doctorado de becarios de la Fundación Interamericana. . .	297

## Prefacio

Esta colección ofrece a los lectores una muestra de la investigación sobre el desarrollo de base en América Latina y el Caribe realizada con el apoyo del Programa de Becas Doctorales de la Fundación Interamericana. Los temas son diversos: desde los beneficios de subsistencia de la palmera *babassu* en el Brasil hasta una descripción del programa de viviendas para familias de bajos ingresos en El Salvador. Desde nuevos enfoques para la producción y organización rural hasta cuestiones tradicionales de desarrollo tales como la salud y la migración. Los artículos no agotan la investigación relacionada con el desarrollo apoyada a través del Programa de Becas, pero ilustran su orientación a la identificación y resolución de problemas y su relevancia para los temas de base.

Por lo general, los adjudicatarios de becas doctorales llevan a cabo de 12 a 18 meses de investigación in situ para sus disertaciones de doctorado. Los artículos, que en la mayoría de los casos fueron escritos después de haber sido aceptadas sus disertaciones, también se basan en el trabajo in situ: a veces, abarcan los resultados principales de la investigación y, a veces, un tema secundario de gran interés.

La producción erudita de los antiguos becarios es substancial y fue difícil limitar esta colección a una mera docena de artículos. Para efectuar la selección, un grupo de destacados profesores universitarios, todos ellos miembros actuales o ex miembros de comités de revisores de becas de la Fundación, examinó la extensa colección de publicaciones basadas en investigación apoyada por la Fundación y seleccionó los artículos que se presentan a continuación tomando como base la validez de la investigación, su relevancia para los problemas prácticos del desarrollo de base y su aplicación más allá de la comunidad y del país estudiados, así como su posible interés para personas que no son especialistas. A este prefacio sigue una lista del grupo de revisores.

Casi todos los artículos de esta colección se han publicado con anterioridad en revistas académicas especializadas o como capítulos de otros libros. Debido a que este volumen aspira a llevar la investigación a una audiencia mucho más amplia, todos los artículos se editaron y la mayoría se resumieron ligeramente para hacerlos más accesibles a quienes trabajan en el desarrollo, inclusive a las organizaciones que se estudiaron, y a los órganos normativos en todos los niveles. Una breve nota del editor introduce cada artículo e indica su relevancia para el desarrollo de base, y esbozos biográficos del becario y del trabajo in situ añaden interés humano y comprensión de los escollos y revelaciones de la investigación.