

Competencia y desigualdad. El nuevo modelo de abasto alimentario en México*

**Felipe Torres Torres y
Javier Delgadillo Macías***

Consideraciones del mercado agroalimentario

Bajo cualquier circunstancia de la historia económica, el mercado libre aparece como un mito de temporalidad restringida. Más aún dentro de un sistema comercial tan sensible a la especulación como es el caso de los productos agroalimentarios, y particularmente si éstos corresponden al rubro de primera necesidad.

Inmediatamente después a la liberación comercial erigida en contraposición a la regulación casi estática de precios y mercados que implementa el Estado bajo los objetivos de impedir el monopolio, la especulación o el desabasto popular, sobreviene un nuevo proceso de monopolización interrupal que se va gestando conforme asumen el liderazgo aquéllos agentes económicos con mayor capacidad de expansión en las diversas líneas de productos o

* El presente trabajo representa un avance del proyecto "Estructura Regional del Abasto Alimentario en México", que con apoyo de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico realizamos en el Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

* Investigadores del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

canales que conforman el sistema. Esta tendencia se impone más rápidamente si los mecanismos reguladores precedentes no fueron suficientemente eficaces para contrarrestar los desequilibrios propios de un modelo donde concurrían agentes comerciales y consumidores con diversas capacidades y dentro de un entorno espacial diferenciado en acceso e infraestructura.

La acción reguladora que ejerce el Estado dentro del mercado de productos agroalimentarios puede implicar un costo en términos presupuestales, pero también incide ampliamente en la eficiencia económica del sistema de comercialización y en la obtención de posibles beneficios sociales. Por tanto, los objetivos generales de los organismos públicos en la regulación consisten en reducir la incoasteabilidad de precios disminuyendo los costos de comercialización a través del desarrollo de infraestructura para el transporte, almacenamiento, acopio y mecanismos de distribución; incluso ocurren casos en que el propio Estado adopta el carácter de monopolio comercializador en las diversas fases de la cadena, aunque con énfasis marcado hacia la esfera de la distribución.

Sin embargo la acción reguladora en un mercado heterogéneo nunca es suficientemente amplia, por ello el Estado debe canalizar una parte importante de sus recursos al subsidio de la alimentación popular, mismos que se restringen y canalizan selectivamente cuando cambian las reglas que rigen al modelo general de la economía, a pesar de que ello altera el equilibrio del nuevo sistema de comercialización a imponer.

La acción reguladora del Estado Mexicano en el mercado agroalimentario vive actualmente un momento de transición, aunque su definición se orienta cada vez más hacia un retiro del mismo, dejando que sea el sector privado quien defina el rumbo de la oferta; esto resulta contrario a la vocación que mostraba desde su consolidación posterior al triunfo de la revolución en cuanto a asegurar el abasto de productos básicos.

El abasto alimentario y la función reguladora del Estado

La política del Estado sobre abasto y comercialización de alimentos, con la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), tuvo el propósito de mantener el equilibrio

entre oferta y demanda, garantizar el abastecimiento de grandes centros urbanos como la ciudad de México y regular la cantidad y precio de los productos agrícolas básicos. Bajo tales supuestos, el Estado logró amplia incidencia como regulador de los desequilibrios que provocaban las características del modelo de desarrollo socialmente desigual en la clase trabajadora, al canalizar subsidios para el abaratamiento de los productos básicos; aunque vale decir que en algunos casos, fue incluso mucho más allá al servir de amortiguador a los efectos del mercado internacional de productos agrícolas sobre los productos locales, subsidiando exportaciones o importaciones según fuera el caso. Los resultados de estos esfuerzos reguladores han sido orientados para que los beneficiarios de la política estatal en la esfera del consumo sean sin discusión, los consumidores de los centros urbanos más grandes del país.

Si de antemano existe un carácter definido del abasto en México, caracterizado por la sobreatención a los centros urbanos sin importar el abandono del campo, ¿qué induce a retomarlo dentro de las políticas estatales hasta el grado de otorgarle un carácter estratégico en la actualidad? Una respuesta inicial se desprende de la orientación populista adoptada por el Estado Mexicano desde la década de los treinta, acrecentada conforme se consolidaban los distintos modelos económicos que requerían la concentración de fuerza de trabajo en las ciudades, bajo condiciones que pudieran soportar una situación de bajos salarios, compensada con bajos precios en los alimentos básicos.

En tales condiciones había que garantizar el abasto alimentario a costa de los productores agrícolas; para éstos se diseñó el sistema de precios de garantía que más bien funcionaron como precios tope. Este esquema logró sostenerse debido al auge que tuvo la agricultura durante casi dos décadas y que permitió un flujo de abasto alimentario constante. Sin embargo a finales de la década de los sesenta sobrevino una crisis agrícola cuya explicación más general parte de la desfavorable relación de intercambio que se estableció entre el consumo urbano e industrial y los sectores productivos rurales, frente al resto de la economía por efectos del rezago de los precios de los productos primarios respecto a bienes industriales y de servicios, así como en la remuneración a los factores de producción, por el diferencial entre las captaciones del sistema bancario y el financiamiento concedido al sector agropecuario. Ello provocó además una transferencia de excedentes del campo a la

ciudad que no se logró concretizar en nuevas inversiones, con las cuales la agricultura pudiera alcanzar mayores índices de capitalización, provocando en conjunto la crisis agrícola y la dependencia alimentaria actual.

Desde el gobierno de Calles, el Estado se autoconfiere la responsabilidad de regular el comercio a fin de evitar la especulación y el intermediarismo; ello es congruente con un modelo de desarrollo que pretende integrar a todos los sectores económicos desde una perspectiva nacionalista. Tal premisa va a permanecer a lo largo de décadas, permitiendo ampliar una acción reguladora en el abasto agroalimentario que sienta las bases de su consolidación a partir de la etapa cardenista.

La política cardenista sobre el abasto se diseñó a partir de la idea de establecer canales de distribución de mercancías que no agregaran sino un costo mínimo al de su producción, eliminando el mayor número de intermediarios. Para tal fin se fomentaría la organización cooperativa de los consumidores y el Estado regularía el comercio interior de tal manera que cumpliera con su función. Entre las medidas operadas a través de esta política, destacan las dirigidas a la regulación de la competencia entre comerciantes para evitar repercusiones negativas en los salarios de los trabajadores y en la misma estabilidad empresarial. También se emitieron normas para impedir "actividades mercantiles especulativas, creadoras de alzas ficticias de precios y del abatimiento de la capacidad adquisitiva de los trabajadores". De cualquier manera, la tarea inicial no fue fácil y hubo que crearse y desaparecer una serie de instituciones que fracasaban una y otra vez en sus intentos reguladores.

Pero es con la Conasupo, a través de su intervención directa en la compra y fijación de precios de los principales productos básicos y canalizando un monto considerable de subsidios a la alimentación popular, que el Estado Mexicano alcanzó una fortaleza reguladora eficaz, aun cuando pervivía dentro de una realidad heterogénea tanto por los grupos de poder que se fueron conformando paralelamente en los distintos canales de comercialización, como por la desigualdad en el ingreso de los diversos tipos de consumidores. Sin embargo, esta instancia se fue debilitando bajo diversas presiones internas y externas que le impidieron sortear los embates del modelo económico neoliberal predominante hoy en día.

Lo que aparece como un hecho es el agotamiento indiscutible de la capacidad reguladora del Estado, pero además no existe voluntad para continuar asumiéndola. Por tanto, el diagnóstico oficial sobre la problemática intersectorial concluye que se trata de un desgaste generado por la orientación de la demanda, y no debido al agotamiento del Estado en sus funciones reguladoras.

Se considera, desde la perspectiva oficial, que la problemática del abasto agroalimentario en México parte de la heterogeneidad y concentración del comercio interior. La primera fue resultado de un crecimiento espectacular y desproporcionado de las ramas comerciales beneficiadas por la expansión de una demanda solvente y diversificada cada día más difícil de satisfacer. La concentración a su vez ocurrió por el surgimiento y consolidación de instancias oligopólicas en la distribución ante las cuales permaneció supeditada la generalidad de los agentes comerciales (Secofi, 1990).

Los dos elementos se manifestaron en las cuatro etapas del comercio interior: acopio, almacenamiento, distribución y comercialización. Dichas fases se entrelazaron en una compleja red de relaciones en la que participan una diversidad de agentes económicos en condiciones desiguales, propiciando la conformación de una estructura en la que algunos grupos, por su escala de operación y ubicación estratégica, se constituyeron en núcleos de dominio capaces de imprimir a toda la actividad ciertas modalidades ajustadas a intereses particulares. La problemática se centró así en cuatro vertientes estructurales: insuficiencia en la oferta de bienes básicos; desarticulación de los procesos de abasto; desarrollo desequilibrado del comercio interior; y además, impacto negativo en el consumo (*Idem.*).

De manera más desagregada tenemos que la cadena de abasto se formó a partir del desarrollo heterogéneo y disperso de las actividades de acopio; de una fuerte concentración de la distribución mayorista en los grandes centros urbanos; y, de la existencia de un grupo de agentes transportistas que condicionaron en función de sus expectativas, la vinculación de las fases anteriores, lo cual provoca la carencia de un sistema de traslado que coordine y articule los servicios carretero, ferroviario y marítimo.

En suma, se entiende que a pesar de la participación reguladora del Estado, el sistema de abasto terminó en una desarticulación que se caracteriza por el insuficiente desarrollo de los mercados regionales y la inadecuada infraestructura de almacenamiento y

demás servicios propios de la cadena de abasto a nivel local. En la esfera de la distribución se profundizaron los inconvenientes en términos de costo-beneficio de la estructura bimodal del comercio; el pequeño comercio familiar, con un volumen reducido de manejo de mercancías, se redujo a la atención de población de bajos recursos, pero su operación se realiza con alto costo y mínimas ganancias debido a los bajos montos de capital y a su exiguo poder de negociación frente a proveedores. El mediano comercio, a pesar de su mayor eficiencia, tiene poca capacidad para absorber y trasladar incrementos en sus costos de operación, además de que se manejan con su surtido poco diversificado y niveles reducidos de inventarios. El Gran Comercio sobresale por contar con instalaciones modernas y técnicas desarrolladas de venta que le facilitan reducir significativamente sus costos, pero ello no se traduce en un espectro de atención hacia todos los estratos sociales.

Con base en el diagnóstico anterior, se supone que con una orientación selectiva de las actividades reguladoras, pero dejando mayoritariamente el comercio en manos privadas, se corregirán los desequilibrios estructurales del sistema. Sin embargo, la privatización ahondará los niveles de concentración en tanto que el comercio privado se orienta en función de la dinámica de la demanda que indiscutiblemente se encuentra en los principales centros urbanos del país. Además la experiencia demuestra que los desequilibrios no se pueden corregir con normas, sobre todo en los niveles regionales, dentro de los cuales casi se desconoce la problemática del mercado, las características locales de la oferta y la demanda y el grado de interdependencia comercial de las regiones.

La nueva Conasupo y la reestructuración del sistema de abasto nacional

La estructuración de la política de abasto hoy en día trata, desde la óptica oficial, de conciliar dos factores de naturaleza mutuamente excluyente. Por un lado, está buscando garantizar que los estratos de bajos ingresos tengan un acceso oportuno y suficiente a los alimentos, y por el otro, intenta ser congruente con los lineamientos de la apertura privada que invade todas las ramas de la economía, antes bajo control estatal.

La nueva política para el abasto propone mecanismos que garanticen una mayor concurrencia de capitales privados, retirando

sistemáticamente al Estado de jugar un papel activo en la regulación, es decir, que éste realice inversiones directas en las diversas fases de la cadena o canalice subsidios masivos por no ser congruente con la política económica actual.

La ejecución de la política sobre comercialización y abasto contiene una remoción de la estructura interna del sistema que no se traduce necesariamente en ventajas sociales, aunque sí en una canalización más ágil y oportuna de productos agroalimentarios para quienes puedan pagarlos. La modificación de la estructura del abasto surgida de la postrevolución se implementa aceleradamente a partir del presente sexenio, abarcando productos que habían sido la parte más visible de los gobiernos revolucionarios: la tortilla y la leche.¹ Pero también implica un reajuste institucional en la medida que no se trata de crear organismos que administren los subsidios a la alimentación popular, sino de crear instancias con mayor sentido de vinculación al mercado abierto como puede ser la creación de la bolsa agropecuaria.

Una primera observación sobre la política de comercialización y abasto agroalimentario del actual sexenio, nos permite apreciar que ésta no incluye novedad alguna en el diagnóstico sobre desequilibrio que presenta el ramo; lo que sí resalta es una vertebración adecuada entre las diversas instancias normativas del mismo para la obtención de un fin: redefinir la lógica de acción y la tipología de los diversos agentes económicos involucrados, así como restringir el monto de los subsidios canalizándolos hacia sectores cada vez más minoritarios.

La estrategia del Programa de Modernización del Abasto y Comercio Interior consiste justamente, a nivel normativo, en impulsar la modernización del abasto y comercio interior, la eliminación de actividades monopólicas y subsidios indiscriminados, una gestión efectiva del Estado a fin de promover una estructura de abasto y comercialización desconcentrada, competitiva y suficiente para atender a los grupos más necesitados. Se pretende que el mercado ofrezca bienes en cantidad suficiente, con precio y calidad adecuada.

¹ El caso de la tortilla es quizá donde mejor se explica el carácter aparentemente conciliador del Estado en el abasto alimentario ya que si bien por un lado distribuye tortillas y harina de maíz en forma gratuita a más de tres millones de familias a nivel nacional, por el otro crea todas las condiciones para que el capital privado invierta en esta industria y presione al alza.

dos. Dicha estrategia se desarrollaría en cinco vertientes: la desregulación económica; la promoción de la infraestructura comercial y servicios de apoyo para la comercialización, en especial el mayorero; la información de mercados; la promoción de formas asociativas de crédito y de compra; y la de subsidios dirigidos a los consumidores de más bajos ingresos (Secofi, 1990).

Lo anterior es una limitante que necesariamente debe considerarse para desconcentrar las actividades comerciales, sobre todo porque la lógica de distribución de las redes de abastecimiento apuntan siempre hacia espacios urbanos de mayor densidad de población, ya que ello hace más costeable y menos riesgosa la inversión; también explica la razón de por qué los productos que se distribuyen hacia el medio rural resultan más costosos.

Sin caer en una evaluación pormenorizada de los objetivos actuales de la política de abasto, es conveniente resaltar que la idea de incorporar más activamente a los productores directos en los procesos de comercialización a través de nuevos esquemas asociativos, debe partir de una evaluación sobre los grupos de poder que se han formado en torno a la cadena de comercialización y quienes controlan desde hace tiempo los canales de casi todos los productos, más aún si se considera que en la apertura del ramo se tenderá hacia una mayor monopolización de los agentes, a pesar de que los postulados oficiales consideren lo contrario. Esto se agudiza también con la anunciada liberación del sistema de transporte, congruente con la política de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SARH, 1990).

Asimismo, el Programa de Modernización del Abasto actual representa la síntesis del optimismo neoliberal de la libre empresa. Entre otros factores porque el financiamiento postcosecha se pretende a través de mecanismos de crédito muy lejanos incluso del lenguaje que manejan los pequeños productores, sobre todo del rubro de básicos; por ejemplo la pretendida creación de la bolsa agropecuaria permitirá efectivamente mejores términos de comercialización de los productos acelerando la adopción de certificados de depósito o bonos de prenda en la medida que pugna porque los productores se conviertan en comerciantes. Sin embargo esto último significaría desaparecer la figura del intermediario, lo cual contraviene toda lógica social y económica por el papel que éste juega en la estructura del sistema aún en países industrializados.

Pero parece que tal contralógica no avisa ningún riesgo en el actual Programa de Abasto; lejos de ello, los grandes intermediarios privados están por vivir su época de auge. El marco regulatorio del programa promete identificar leyes, reglamentos, decretos y otras disposiciones que por acción u omisión obstaculicen el desarrollo eficiente del comercio del abasto. Asimismo, propone políticas específicas de reforma o abrogación de las regulaciones existentes, así como de establecer nuevas disposiciones orientadas a facilitar la libre concurrencia de los mercados, lo cual se hará con los distintos agentes que intervienen o pueden intervenir en los intercambios comerciales (Secofi, *idem.*).

En suma, es la protección indiscriminada al comerciante lo que se expresará a futuro como desregulación y desabasto para el grueso de la población, esto en la medida que promueve la adecuación de disposiciones y políticas de concesión de mercados públicos, regulaciones de zonificación y uso del suelo. Las medidas se complementan con otras que permitirán al locatario de mercados públicos acceder a la propiedad y administración directa de los locales. Dichas medidas no resultan criticables en sí mismas, sino que la escasa capitalización que ha tenido el comercio ubicado en canales de abasto popular seguramente le impedirá acceder a la compra de sus locales, dejando libre el camino al gran comerciante, quien sin duda se apropiará de ellos; a partir de esta situación veremos el surgimiento de monopolios más agresivos justamente donde concurre el consumidor de bajos recursos.

La nueva política "desreguladora" del abasto obliga a una reestructuración de las instituciones; la piedra de toque se establece a partir del cambio de rumbo de la Conasupo. El simple anuncio de la reprivatización de esta empresa que por lustros llevó la dinámica de la regulación en México provocó una ola de protestas de los más diversos sectores en tanto se cancelaba de hecho el proyecto popular de alimentación emanado de la revolución y se dejaba abierto el canal a una escalada de precios sin precedente en tanto su sustitución por un canal privado fuerte partirá de objetivos diametralmente opuestos.

Sin embargo inmediatamente hubo una reconsideración oficial y a pesar de que las evidencias cotidianas demuestran lo contrario, el Estado anunció que "no renuncia ni da un paso atrás en la rectoría del proyecto de abasto de los estratos más débiles o deprimidos de la clase campesina trabajadora de la nación. Al con-

trario, el Pacto de Solidaridad obliga a defender y proteger el salario y la alimentación de estos sectores" (Ovalle, 1990).

La reestructuración de la Conasupo contiene una justificante política y otra que corresponde a una presión económica del sector privado del comercio. Es política porque considera que el Estado no renuncia a cumplir con las obligaciones sustanciales de su proyecto nacional. Pero ante las presiones del libre mercado, la Conasupo justifica su retiro de la actividad regulatoria en la necesidad de una mayor racionalidad en el uso de los recursos para modernizar y reestructurar así su sistema global (*Idem.*).

La declinación de la acción reguladora del Estado a través del desmantelamiento de Conasupo, se sustenta en el diagnóstico de que la paraestatal se había convertido en "un conglomerado que representaba, por la inercia de los fenómenos sociales y la reproducción burocrática, uno de los mayores presupuestos gubernamentales, en todos los casos aplicados conforme a las prioridades que la justicia social demanda" (*Idem.*).

Aunque la retórica de la reestructuración de Conasupo choca ya con la realidad en cuanto a la orientación que está siguiendo el abasto, se considera que la empresa seguirá adquiriendo todos los productos agropecuarios necesarios para garantizar la integración de las reservas técnicas reguladoras; a partir de 1990 pagará, para evitar el doble costo financiero, el precio de garantía en la recepción de las cosechas con 24 horas de anticipación.

Otra medida inscrita en la lógica de la reprivatización, es que la Conasupo canalizará estímulos, en combinación con SARH, SRA, Banrural y los gobiernos de los estados, hacia productores eficientes, considerándose que estos serán la instancia fundamental de la programación agropecuaria y comercial de cada región, además, de que abogarán para la formación de asociaciones productivas, reducirán aspectos nocivos del paternalismo y evitarán triangulaciones en el abasto.

De cualquier manera, el nuevo programa de Conasupo no abandona totalmente el contenido social que le ha caracterizado. Entre sus propósitos para continuar rigiendo bajo este objetivo figuran los de abrir cada año entre mil y 1 500 tiendas comunitarias, establecer un programa de abasto social de leche en polvo en favor de la niñez de zonas de pobreza extrema, entre otros.

Asimismo, la Conasupo contempla abrir en todo el país 62 grandes almacenes de venta de medio mayoreo con acceso exclusivo

a los trabajadores organizados y todo tipo de agrupaciones populares y vecinales a través de uniones de compra. La administración de los almacenes estará a cargo de IMPECSA bajo el nombre de Almacenes Conasupo-Solidaridad. También se implementarán 250 tiendas en unidades habitacionales INFONAVIT y para asentamientos obreros que tengan más de mil habitantes; se contempla además la creación de 350 nuevas lecherías dentro del Programa de Abasto Social.

Como contrapartida, la Conasupo se desprenderá de 589 centros de abasto conocidos como Conasuper A y B, ICONSA se vende y los recursos provenientes de su venta serán reservados para financiar los programas de expansión social. La justificante oficial para vender ICONSA es que este organismo que agrupaba a varias industrias alimentarias, coloca desde hace años el 70% de su producción en el comercio regular y sólo 30% en los canales comerciales de Conasupo, misma que distribuye entre 10 y 15% de productos ICONSA, el resto son privados. Se considera que ICONSA produce menos de una docena de los 10 mil productos que comercializa Conasupo.

Factores a considerar por la nueva política de abasto

El carácter privatizador de la economía nacional conforma la base de la política económica del presente sexenio. Sin embargo ésta no puede aplicarse de manera inmediateista e indiscriminada, menos aún tocar alternativas populares como es el caso de la participación estatal en el sistema de abasto, ya que conforma una complementariedad todavía indispensable a los ingresos de una parte importante y creciente de la población rural y urbana. Una política globalizadora del corte actual, independientemente de acciones asistenciales tipo Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) puede llevar a una pérdida de perspectiva entre lo que debe ser el ejercicio de las libres fuerzas del mercado y el debilitamiento del consumo popular.

La tendencia privatizadora está comenzando con una reestructuración del subsidio, blanco preferente del sector privado para presionar el retiro del Estado de la regulación del abasto y del comercio. Esta reestructuración incluye la cancelación total de los subsidios que se otorgaban en forma permanente a las agroindustrias y la

disminución del diferencial de precios de compra-venta a las materias primas (trigo, arroz, pasta para sopa y granos forrajeros), dejando su aplicación sólo para casos de contingencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE).

El subsidio se concentra gradualmente en un número menor de productos, por ejemplo en el frijol, pero aún así existen restricciones, ya que en el sistema maíz-tortilla se trasladó al producto final. En otro sentido el Estado no logra todavía delinear claramente sus nuevas funciones reguladoras adecuadas al momento económico actual, ya que lo mismo trata —ante presiones de productores y comerciantes—, de liberar gradualmente los precios de los productos básicos, que de seguir sosteniendo los precios de garantía aún en condiciones demostrables que los ubican abajo del costo de producción.

A lo largo del tiempo, los incrementos abruptos en el precio de los alimentos se han asociado con trastornos sociales. Pocas veces es suficiente la “necesidad objetiva” para explicar los subsidios alimentarios, en cambio, la “percepción de una amenaza” se encuentra por lo general involucrada. Así, las políticas de subsidios alimentarios son usualmente el resultado entre la política de los grupos de presión y la comprensión de los responsables de la política económica para mantener la estabilidad de la economía paralelamente en la política (Fox, 1990).

De cualquier manera, la naturaleza de los subsidios alimentarios encuentran una limitante espacial en la medida que usualmente están al alcance de todos los consumidores urbanos, independientemente de que los requieran o no. La justificante entonces para su canalización selectiva o eliminación gradual, consiste en que deben ser aplicados con eficiencia y equidad. Eficiencia porque se trata de proporcionar el servicio con un mínimo de desperdicio burocrático; y equidad porque ante la expansión de la crisis económica que se traduce en presión social, los subsidios deben ser instrumentos confiables para garantizar la alimentación de la población con menores ingresos.

La intervención reguladora del Estado invariablemente se ve supeditada al hecho de que la producción y distribución de subsistencias es siempre una respuesta política y social, condicionada por la correlación de fuerzas sociales existentes; así, habrá fuerzas que exijan la intervención en contraste con otras que se opongan a ella.

Por otra parte, el criterio de localización selectiva con que pretenden operar los mecanismos reguladores estatales no es el adecuado, ya que deja fuera sin una valoración previa a amplias capas urbanas, por ello representa un objetivo socialmente artificial ya que, paralelo a la concentración urbana también se da una concentración de la miseria.

La reubicación de las tiendas Conasupo, recientemente anunciada junto con la restructuración de la empresa, no debe dejar sin alternativas de abasto a la población trabajadora de las grandes ciudades, por el contrario, debe plantearse una distribución equitativa a bajos precios para los consumidores desprotegidos. No es conveniente que el Programa de Desconcentración de dicha empresa se apoye sólo en los criterios del PRONASOL, ello implicaría reconocer que las necesidades del abasto popular ya han sido resueltas *per se* en los centros urbanos.

El retiro estatal de la asistencia alimentaria en medios marginados urbanos, significaría un retroceso histórico en la medida que ni aun durante el auge del modelo de desarrollo estabilizador pudo resolverse tal problema de consumo urbano, y por ello se justificó la aparición de instituciones como la mencionada Conasupo, órgano regulador central; menos ahora que ante los embates de la crisis generalizada ocurre una pérdida gradual de las oportunidades de empleo que se reflejan en una caída drástica del nivel nutricional de la población debido al bajo consumo de alimentos básicos.

El Estado no puede abandonar el proyecto de alimentación popular; en todo caso, de existir una presión excesiva de las fuerzas liberales del mercado, debe someter a los agentes a una política de vigilancia estricta a partir del sistema de precios, a la vez de fomentar otras alternativas como bien pudieran ser las cooperativas de consumo, aunque un procedimiento más viable bajo las condiciones imperantes, sería el de implementar un sistema de “cupones alimentarios” que permitiera a las familias de bajos ingresos del medio urbano y rural, tener una dieta mínima cubierta, la tortilla gratuita no es suficiente para abatir el hambre generalizada que vemos en la actualidad.

El componente tecnológico del programa así lo deja entrever ya que propone implícitamente una ampliación del tamaño de las exportaciones junto con esquemas de organización y uso de tec-

nologías modernas que sólo son operables bajo un modelo eminentemente privado a través de economías de escala.

El componente político se remarca al retomarse la asociación del programa con los lineamientos del PRONASOL cuyos beneficiarios son sujetos necesarios del equilibrio político del campo, más que agentes económicos reales.

La esfera del abasto y comercialización, al igual que la producción, también se ve enfrentada a un proceso de modernización desde el punto de vista de racionalidad social aunque no económica.

Modernización del abasto: la vía ultraempresarial

El abasto alimentario en México ha sido controlado por el Estado en etapas clave de la cadena como son transportes, acopio, almacenamiento, y particularmente en la fase de comercialización a través de organismos como la Conasupo, PROPEMEX, CONAFRUT, AZÚCAR, S.A., etc. Ello le permitió históricamente asegurar un cierto margen de regulación de la producción y control político del agro; aunque no ha dejado enteramente satisfechos a todos los agentes económicos que participan en el proceso del abasto.

El supuesto último provoca desde hace tiempo, encuadrado en la tónica adoptada para el conjunto de la economía, constantes críticas al esquema predominante concentradas ellas en que dicho esquema no abate los márgenes de intermediación, ni los movimientos excesivos de productos. En el plano social, prevalece la crítica de que dicho esquema beneficia a la clase media de ingresos superiores en el medio urbano, con un subsidio importante en el consumo de tortilla de maíz, frijol, pescado enlatado o fresco, etc.; al tiempo que pequeños productores de alimentos, al retener parte de su producción para autoconsumo pagan implícitamente estos productos a precios no subsidiados.

Independientemente de que la crítica hacia el esquema de abasto con intervención oficial refleja un diagnóstico real lo cierto es que ha servido para impulsar un programa de reprivatización sustentado en una modernización necesaria, pero discriminatoria a las posibilidades reales de productores y consumidores del medio urbano y rural.

Si bien es cierto que el carácter discrecional en el manejo de productos que no se comercializan a través del canal oficial así co-

mo las distorsiones en el manejo de la información son en gran medida causantes de desabasto y especulación excesiva de precios de carácter regional y/o temporal, la mayoría de los consumidores de escasos recursos no son alcanzados por los canales oficiales de comercialización de productos básicos y se convierten en víctimas de especuladores que incluye a los propios canales del Estado, lo cierto es que la vía propuesta de privatización a través de la creación de lo que hoy se anuncia en el Plan de Modernización del Abasto, como la bolsa agropecuaria, tampoco resuelve problemas estructurales del abasto cuyo origen está en la distribución desigual del ingreso; al contrario, por la naturaleza y complejidad misma de este instrumento financiero inscrito en un espacio donde interactúan un bajo nivel cultural de los productores con un escaso margen de maniobra en producción e influencia en la fijación de precios, agudiza los problemas de la concentración y el intermediarismo y selectiviza los estratos del consumo.

Los escollos que presenta la bolsa agropecuaria en cuanto a garantizar la sobrevivencia de la mayoría de los productores del campo, sobre todo del renglón de básicos, surgen a partir de los mismos requisitos para la creación de ésta. Experiencias surgidas en otros países nos remiten al hecho de que una bolsa agropecuaria se instrumenta a partir de dos consideraciones básicas: a) estandarización y normalización de los productos de tal manera que sea factible su negociación a través de documentos, utilizando un lenguaje comercial común que libere la transacción mercantil de la presencia física del producto b) realización de operaciones de compra-venta en todo el país dentro de un centro común que permita disponer de una vasta información de volúmenes ofrecidos y demandados indispensables en la formación de precios.

En igual sentido, la bolsa agropecuaria debe ser el centro común de comercialización de productos vía documentos y a través de agentes especializados y aprobados por autoridades de la misma; cada oferente respalda con un producto su posición en esta bolsa mediante dos documentos básicos: el Certificado de Depósito y el Bono de Prenda.

En la práctica bursátil, ambos documentos se destinan a la circulación, la diferencia en todo caso sería, que el Certificado de Depósito acredita la tenencia de la mercancía y los bienes depositados en el almacén que lo expidió. Los Almacenes Generales de Depósito están obligados a restituir los bienes o mercancías en el mismo

estado que fueron recibidas. La cesión de dominio (operación de compra-venta) de las mercancías almacenadas se realiza con base al endoso y entrega del título de acuerdo con las especificaciones del bien y no con base en su presencia física; ello efectivamente constituye una vía de comercialización ágil que elimina ciertas fases de intermediación y desplazamiento de mercancías, lo cual logra abatir realmente el costo (sobre todo de transporte) entre el mercado de origen y el mercado de destino de los productos básicos. Pero reiteramos, la definición de la política de modernización del abasto no estriba en la disminución del costo de comercialización ni en una mayor eficiencia, sino en el desplazamiento paralelo que trae consigo del mercado de amplias capas de productores y una concentración mejor dirigida del consumo hacia estratos de mayores ingresos.

Los Bonos de Prenda se expiden a solicitud del depositante de las mercancías, simultáneamente a los certificados de depósito. Son títulos que acreditan el otorgamiento de un crédito con garantía prendaria de las mercancías indicadas en el Certificado de Depósito. Para ser negociado por primera vez, es necesario que intervenga una institución de crédito o se realice en el propio almacén emisor. Al enajenar el Bono de Prenda, el depositante de las mercancías se obliga ante la institución o persona que otorga el crédito (y que lo retiene en su poder), a liquidar dicho crédito en los términos y fechas de vencimiento estipulados, lo cual permite compras adelantadas de cosechas pero que al mismo tiempo, en términos de nuestra realidad rural, convierte al productor en ente cautivo de una nueva figura de control del comercio.

En síntesis, la esencia del Plan de Modernización del Abasto en México contempla, además de los lineamientos que derivan de la creación de la bolsa agropecuaria, la privatización de los actuales mercados públicos y el otorgamiento de concesiones para que los particulares construyan los que se edifiquen en el futuro, incluyendo frigoríficos y su traslado a pasajes comerciales construidos por el sector privado; desaparición del Rastro de Ferrería, localizado en la ciudad de México; construcción de frigoríficos y de un conjunto de pequeñas centrales de abasto fuera de las ciudades, para ser ubicadas en las zonas de acceso a las urbes, y; privatización bajo el régimen de condominio, de las instalaciones de la terminal ferroviaria de Pantaco, que funcionará como un gran centro receptor de mercancías secas.

Quizá el punto más polémico de la propuesta, por su impacto en el medio rural, sea el de la creación de la bolsa agropecuaria. El mecanismo de funcionamiento que se anuncia es el siguiente: la bolsa agropecuaria será de granos, productos pecuarios y perecederos bajo una estructura similar a la de la Bolsa de Valores; la ubicación del piso de remates será en el Distrito Federal y contará con un sistema computarizado conectado al conjunto del país y al exterior, dentro del mismo se cruzarán ofertas y órdenes de compra de las mercancías, evitando con ello su traslado a la ciudad de México para la comercialización.

El objetivo inmediato de la propuesta de modernización del abasto, es que en cuatro o cinco años el país cuente con un sistema de abasto y comercialización interna similar al de los países industrializados, el modelo seguido corresponde a la bolsa de valores de Chicago (Secofi, 1990).

Los instrumentos de modernización del abasto están circunscritos al Programa de Modernización del Campo, pero los desafíos que enfrenta son multivariados. Entre los más significativos destacan las condiciones bajo las cuales se ha establecido el libre comercio con Estados Unidos, con el que se realiza más del 70% del comercio agropecuario y donde las disposiciones recientes de ese país llevan a una protección cada vez mayor a sus exportaciones agrícolas por la vía de los subsidios, imponiendo paralelamente mayores barreras arancelarias a los productos externos.

Ante ello, las medidas de reactivación de la producción y consecuentemente del mercado interno, no son sino el complemento de lo que ocurre en aquel país, pero bajo condiciones de implantación irreales tanto de la perspectiva económica como social y política, expresada en las diferencias de productividad, infraestructura de comercialización y capacidad de ingreso y consumo existente entre ambas naciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. *Programa Nacional de Modernización del Campo, 1990-1994*, México, 1990.
- Comisión Nacional de Alimentación. *Programa Nacional de Alimentación, 1990-1994*, México, 1990.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. *Programa Nacional de Modernización del Abasto y del Comercio Interior, 1990-1994*, México, 1990.

- Fox, Jonathan. "La participación popular y el acceso a la alimentación. Los consejos comunitarios de abasto, 1976-1986". *Investigación Económica*, núm. 191, Vol. XLIX, México, 1990.
- Ovalle, Ignacio. *¿Qué es la nueva Conasupo?* (mineo), México, 1990.